

**EVALUASI PROGRAM SEKOLAH GRATIS DALAM UPAYA
MENINGKATKAN KETERJANGKAUAN PENDIDIKAN DASAR DI
KOTA BLITAR**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Pada Fakultas Ilmu
Administrasi Universitas Brawijaya**

Jalu Sora Wicitra

NIM: 135030107111013



**JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
MALANG
2018**

TANDA PENGESAHAN MAJELIS PENGUJI

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu
Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa
Tanggal : 6 Maret 2018
Pukul : 09.00 WIB
Skripsi atas nama : Jalu Sora Wicitra
Judul : Evaluasi Program Sekolah Gratis Dalam Upaya
Meningkatkan Keterjangkauan Pendidikan Dasar Di Kota
Blitar

DAN DINYATAKAN LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua,

Anggota,

 **Dr. Alfi Haris Wanto, M.AP, M.MG**

NIP.19810601 200501 1 005

 **Dr. Ainul Hayat, S.Pd, M.Si**

NIP. 19730713 200604 1 001

Anggota,

Anggota,

 **Dr. Choirul Saleh, M.Si**

NIP. 19600112 198701 1 001

 **Niken Larasati, V.A., S.AP, M.AP**

NIP. 19810210 200501 2 002

MOTTO

Durung menang yen durung wani kalah

Durung unggul yen durung wani asor

Durung gedhi yen durung wani cilik



LEMBAR PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan karya ini sebagai sesajiku kepada
Bapa Angkasa, Ibu Partiwi, Gusti Tanggal Penguasa Semesta
Alam: Allah SWT*

*Kupersembahkan karya ini sebagai "pepeling" (peringat) untuk
masa lalu, masa sekarang dan masa yang akan datang bagi yang
membacanya*

*Kupersembahkan karya ini sebagai tanda terimalasih kepada
Orangtuaku yang telah mengajarkan baik-buruk, benar-salah
dan hina-mulia*

RINGKASAN

Jalu Sora Wicitra, 2017, **Evaluasi Program Sekolah Gratis Dalam Upaya Meningkatkan Keterjangkauan Pendidikan Dasar di Kota Blitar**, 1) Dr. Alfi Haris Wanto M.AP, M.MG 2) Ainul Hayat, Spd, M.Si. 130 halaman +xv

Pemerintah kota Blitar berupaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan tidak bergantung pada BOS dengan menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 11 tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun. Berdasarkan Perwali tersebut, pengelolaan Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun menjadi tanggung jawab dinas pendidikan Kota Blitar. Program tersebut diturunkan menjadi Program Sekolah Gratis yang memberikan banyak kemudahan bagi peserta didik.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi Program Sekolah Gratis dengan fokus evaluasi input, proses, output dan dampak. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan model analisis interaktif yang terdiri dari empat tahapan yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan.

Kesimpulan penelitian ini adalah dari segi input masih ada pembiayaan yang belum dipenuhi oleh Pemerintah Kota Blitar, menimbulkan potensi pungutan liar oleh sekolah. Dari segi proses belum adanya metode untuk memperoleh masukan langsung dari sasaran program. Pengawasan masyarakat terhadap program ini lebih teroganisir berkat Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Buku tulis tidak semua digunakan oleh siswa. Kualitas tas dan sepatu rendah dan tidak bertahan lebih dari satu semester. Jadwal bus sekolah tidak mengakomodasi siswa yang pulang cepat. Segi dampak Program Sekolah Gratis adalah meningkatnya angka partisipasi sekolah (APS) di Kota Blitar.

Kata Kunci: Evaluasi Program, Program Sekolah Gratis

SUMMARY

Jalu Sora Wicitra, 2017, **Evaluation of Free School Programs In Efforts to Improve Basic Education Accessibility in Blitar City**, 1) Dr. Alfi Haris Wanto M.AP, M.MG 2) Ainul Hayat, Spd, M.Si. 130 pages + xv

Blitar city aim is to improve the quality of education by not relying on BOS by issuing Mayor Regulation (Perwali) No. 11 of 2011 Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun (12 years education compulsory) . Based on the Perwali, the management of the 12-year Compulsory Education Program becomes the responsibility of the education office of Blitar City. The program is downgraded to a Free School Program that provides many facilities for students.

The purpose of this research is to evaluate the Free School Program with a focus on the evaluation of inputs, processes, outputs and impacts. The research method used in this research is interactive analysis model consisting of four stages of data collection, data condensation, data presentation and conclusion.

The conclusion of input evaluation is that there are still educational bill that has not been covered by Blitar City Government, causing potential illegal levies by schools. The conclusion of process evaluation is that there is no method for obtaining direct input from program objectives. Community supervision of this program is more organized with NGOs. Notebooks are all used by students. Bag and shoe quality are low and do not last more than one semester. School bus schedules do not accommodate fast-returning students. The evaluation of the impact of Free School Program is the impact on increasing enrollment rate in Blitar City.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke Hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan laporan magang yang berjudul **"Evaluasi Program Sekola Gratis Dalam Upaya Meningkatkan Keterjangkauan Pendidikan di Kota Blitar.**

Skripsi ini merupakan tugas akhir penulis yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Penulis menyadari bahwa penyusunan laporan magang ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Dosen Pembimbing, Bapak Dr Alfi Haris Wanto, M.AP, M.MG dan Bapak Ainul Hayat, S.Pd, M.Si yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga untuk memberikan petunjuk dan saran-saran demi terselesaikannya penyusunan laporan ini.
3. Bapak M. Sidiq, M.Si selaku Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar dan Seluruh Pegawai Dinas Pendidikan Kota Blitar yang telah mengizinkan dan membantu untuk melaksanakan penelitian di wilayah kerja Dinas Pendidikan Kota Blitar
4. Orang tua yang telah memeberikan bantuan beasiswa sukarela tanpa syarat kepada kami
5. Rekan-rekan mahasiswa FIA-UB yang memberikan motivasi dan semangat bagi penulis untuk menyelesaikan laporan magang ini.

Penulis sangat berharap kritik dan saran untuk kesempurnaan skripsi yang telah disusun oleh penulis. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan memberikan informasi yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Desember 2017

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
MOTTO	vi
LEMBAR PERSEMBAHAN	vii
RINGKASAN	viii
SUMMARY	ix
KATA PENGANTAR.....	x
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
 BAB I PENDAHULUAN	 1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Permasalahan	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Kontribusi Penelitian.....	7
1.5 Sistematika Penulisan	7
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 9
2.1 Kebijakan Publik	9
2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	9
2.1.2 Tahap-tahap Kebijakan Publik.....	12
2.2 Program Sebagai Kebijakan Publik	14
2.3 Evaluasi Kebijakan Publik	17
2.3.1 Definisi Evaluasi	17
2.3.2 Tujuan Evaluasi.....	21
2.3.3 Jenis dan Metode Evaluasi	23
2.3.4 Pendekatan Evaluasi Formatif	28
2.3.5 Informasi Dalam Evaluasi Formatif.....	32
2.3.6 Evaluasi Input, Proses, Output dan Dampak.....	34
2.4 Keterjangkauan Pendidikan Dasar	37
2.4.1 Definisi Keterjangkauan	37
2.4.2 Pendidikan Dasar	38
2.5 Pendidikan Gratis	39
2.5.1 Definisi Pendidikan.....	40
2.5.2 Pembiayaan Pendidikan	42
2.5.3 Pendidikan Gratis	49

BAB III METODE PENELITIAN	53
3.1 Jenis Penelitian.....	53
3.2 Instrumen Penelitian.....	54
3.3 Fokus Penelitian	55
3.4. Lokasi dan Situs Penelitian	56
3.5 Sumber Data.....	57
3.6 Metode Pengumpulan Data	58
3.7 Analisis Data	63
BAB IV PEMBAHASAN	67
4.1 Lokasi dan Situs Penelitian	67
4.1.1 Lokasi Penelitian.....	67
4.1.2 Situs Penelitian.....	70
4.2 Gambaran Umum Program Sekolah Gratis.....	79
4.3 Penyajian Data.....	87
4.3.1 Input.....	87
4.3.2 Proses.....	96
4.3.3 Output.....	104
4.3.4 Dampak.....	112
4.4 Analisis dan Pembahasan.....	114
4.4.1 Evaluasi Input.....	115
4.4.2 Evaluasi Proses	117
4.4.3 Evaluasi Output	123
4.4.4 Evaluasi Dampak	125
Bab V PENUTUP.....	129
5.1 Kesimpulan.....	129
5.2 Saran	130

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

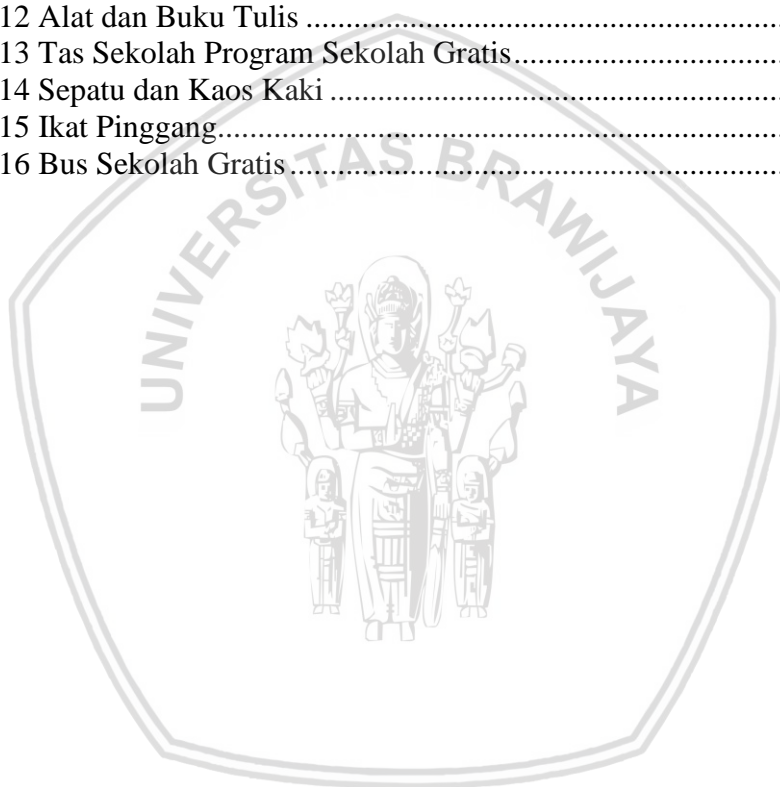
DAFTAR TABEL

Tabel 1 Angka Partisipasi Sekolah Kota Blitar 2012-2015	5
Tabel 2 Kriteria Evaluasi	27
Tabel 3 Four Categories of Information Produced by Evaluation	33
Tabel 4 Tujuan Sasaran Strategis dan Arah Kebijakan	80
Tabel 5 Pemenuhan Biaya Pribadi Siswa	86
Tabel 6 Input Bantuan Program Sekolah Gratis	90
Tabel 7 Angka Partisipasi Sekolah	114
Tabel 8 Evaluasi Input	117
Tabel 9 Evaluasi Proses	121
Tabel 10 Evaluasi Output.....	125
Tabel 11 Evaluasi Dampak	127



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Komponen – komponen Analisis Data Model Interaktif	64
Gambar 2 Peta Wilayah Kota Blitar.....	68
Gambar 3 Kepadatan Penduduk Per Kecamatan Kota Blitar.....	69
Gambar 4 Dinas Pendidikan Kota Blitar.....	93
Gambar 5 UPTD Pendidikan Tingkat Kecamatan	94
Gambar 6 SMPN 4 Kota Blitar	95
Gambar 7 Struktur hierarki aktor pelaksana Program Sekolah Gratis	96
Gambar 8 Rencana Strategis (Renstra) Kota Blitar	101
Gambar 9 Penyaluran Bantuan Program Sekolah Gratis	103
Gambar 10 Kain Seragam	106
Gambar 11 Atribut Seragam	107
Gambar 12 Alat dan Buku Tulis	108
Gambar 13 Tas Sekolah Program Sekolah Gratis.....	109
Gambar 14 Sepatu dan Kaos Kaki	110
Gambar 15 Ikat Pinggang.....	111
Gambar 16 Bus Sekolah Gratis.....	112



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan merupakan hal yang sangat penting karena merupakan salah satu penentu kualitas sumber daya manusia. Seiring pembaruan dan perjalanan zaman, dimana pengetahuan dan keterampilan yang harus dipelajari bertambah dan berkembang semakin kompleks, kemudian upaya-upaya pembelajaran mulai dilakukan. Keunggulan suatu bangsa tidak lagi ditandai dengan melimpahnya kekayaan alam, melainkan pada keunggulan sumber daya manusia yang berkorelasi positif dengan kualitas pendidikan. Pemerintah beserta masyarakat harus berupaya berkerjasama dalam meningkatkan proses pembangunan nasional di bidang pendidikan. Pembangunan pendidikan nasional merupakan upaya bersama seluruh komponen pemerintah dan masyarakat yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk mewujudkan peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara (Satriyo, 2016).

Dewasa ini pendidikan nasional mengalami tantangan demi terwujudnya keunggulan daya saing bangsa dalam era globalisasi. Namun, pada

kenyataannya *United Nation Development Programme* (UNDP) pada tahun 2013 menyebutkan bahwa *Human Development index* (HDI) Indonesia berada di posisi 124 pada tahun 2012 atau menurun 13 angka dari peringkat 108 pada tahun 2005. Walaupun kemudian Indonesia naik peringkat menjadi posisi 121 pada tahun 2013 (UNDP, 2013).

Kualitas pendidikan yang buruk memang merupakan bagian yang paling gelap dan membahayakan bagi suatu bangsa. Kondisi pendidikan Indonesia yang masih berada di simpang jalan tersebut tentu saja masih dapat diperbaiki dan pemerintah tidak boleh tertidur lelap dan tidak mengetahui sekelilingnya. Program dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mestinya diarahkan untuk perbaikan pendidikan (Triwiyanto, 2014:148-149).

Berkenaan dengan pelayanan berkeadilan, rendahnya daya saing pendidikan di Indonesia merupakan dampak dari tidak terlaksananya wajib belajar 9 tahun dalam arti yang sesungguhnya. Pada beberapa negara maju menunjukkan bahwa layanan pendidikan yang berkeadilan hanya dapat diwujudkan melalui wajib belajar pendidikan dasar bebas biaya. Pendidikan dasar yang bermutu dan bebas biaya hanya dapat terwujud apabila anggaran pendidikan dasar telah mencapai setidaknya 60% dari anggaran pendidikan. Anggaran pendidikan Indonesia memang telah mencapai 20% dari APBN, namun jumlah itu masih harus dibagi lagi kepada 14 kementerian yang menyelenggarakan

pendidikan kedinasan dan sebagian besar atau sekitar 50% adalah untuk gaji guru (Suryadi, 2014:34).

Sistem pendidikan di Indonesia memperlihatkan bahwa biaya sekolah masih dibebankan sebagian besar kepada pemerintah. Karena itu, jumlah anggaran pendidikan di tengah perkembangan ekonomi kita yang kurang baik sangatlah minim, terlebih lagi kurang seriusnya pemerintah dalam mencurahkan perhatiannya terhadap pendidikan yang belum memandangnya sebagai sektor ekonomi prioritas. Kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam mengatasi minimnya dana pendidikan kita adalah dengan membolehkan sekolah-sekolah negeri menggalang dana dari masyarakat, yang berasal dari orang tua ataupun berupa sumbangan dari masyarakat dan dunia usaha lainnya (Armida, 2011).

Pemerintah pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah mencanangkan program demi meningkatkan kualitas pendidikan itu sendiri. Program teraktual yang sedang berjalan adalah Program Indonesia Pintar (PIP). PIP sendiri adalah kerjasama dari tiga kementerian, yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud), Kementerian Sosial (Kemensos) dan Kementerian Agama (Kemenag). PIP dirancang untuk membantu anak-anak usia sekolah dari keluarga miskin/rentan miskin/prioritas tetap mendapatkan layanan pendidikan sampai tamat pendidikan menengah baik melalui jalur pendidikan formal (SD-SMA) maupun pendidikan tidak formal (paket A hingga C ataupun kursus terstandar). Program Indonesia Pintar merupakan tindak lanjut dari KIP (Kartu Indonesia Pintar). Setiap siswa yang berhak mendapatkan bantuan dari program PIP mendapatkan bantuan biaya sebesar

Rp. 450.000/tahun untuk siswa SD dan sederajat, Rp. 750.000/tahun untuk siswa SMP dan sederajat dan Rp. 1000.000/tahun untuk siswa SMA sederajat. (<http://www.indonesiapintar.go.id>).

Selain pemerintah pusat, peran pemerintah daerah dalam strategi peningkatan kualitas pendidikan sangatlah penting. Salah satu wewenang pemerintah daerah di era otonomi ialah mengurus sektor pendidikan tingkat dasar.

Pendidikan dasar merupakan salah satu urusan pemerintah daerah yang amat penting menyangkut hajat hidup orang banyak, yang sangat menentukan masa depan anak bangsa, dan juga ikut menentukan maju-mundurnya daerah itu sendiri. Otonomi daerah harus bersifat kreatif, mandiri, dan mampu mengembangkan daerahnya dan untuk kesejahteraan masyarakat melalui berbagai program pendidikan (Armida, 2011).

Salah satu daerah yang melakukan strategi dalam meningkatkan kualitas pendidikan adalah kota Blitar. Pemerintahan sebelumnya hanya bergantung pada dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dirasa belum mencukupi kebutuhan peserta didik, ditambah lagi banyak warga yang tidak bersekolah karena faktor ekonomi. Pemerintah kota Blitar berupaya untuk meningkatkan kualitas pendidikan dengan tidak bergantung pada dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dengan menerbitkan Peraturan Walikota Nomor 11 tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun (Satriyo, 2016).

Berdasarkan Perwali tersebut, disebutkan dalam pasal 7 ayat 1 bahwa pengelolaan Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun menjadi tanggung jawab

dinas pendidikan Kota Blitar. Program tersebut kemudian diturunkan menjadi Program Sekolah Gratis yang memberikan banyak kemudahan bagi peserta didik.

Kota Blitar melalui program sekolah gratis juga memberikan subsidi kepada siswa. Namun bedanya, jika PIP yang telah disinggung diatas memberikan subsidi berupa bantuan finansial saja, maka Pemerintah Kota Blitar juga memberikan subsidi secara fisik berupa fasilitas penunjang pendidikan, seperti bus sekolah, buku tulis, sepatu, seragam dan komputer tablet yang semuanya gratis.

Kota Blitar menetapkan urusan pendidikan sebagai prioritas pertama dalam Visi dan Misi daerahnya dengan prosentase penyediaan anggaran pembangunan urusan pendidikan pada APBD adalah 46%, atau mencapai 782,8 milyar rupiah. Implementasinya melalui Program Sekolah Gratis sampai tingkat menengah, pemenuhan jumlah sekolah yang memadai serta jumlah guru yang seimbang dari tingkat dasar sampai pendidikan tinggi. Program Sekolah Gratis telah berjalan sejak tahun 2011 sampai dengan sekarang (<http://www.jawapos.com>).

Perkembangan terakhir daripada dampak program ini dapat kita lihat dalam tabel 1.

Tabel 1 Angka Partisipasi Sekolah Kasar Kota Blitar tahun 2012-2015

Tingkat Pendidikan (Usia)	Capaian Tahun 2012/2013	Capaian Tahun 2013/2014	Capaian Tahun 2014/2015
TK (0-6 Tahun)	70.77	72.22	74.69
SD (7-12 Tahun)	94.64	95.88	96.87
SMP (13-15 Tahun)	90.30	89.97	87.86
SMA (16-18 Tahun)	98.36	92.78	89.99

Sumber : Pusat data dan statistik pendidikan Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan

Berdasarkan data pada tabel diatas, dapat kita ambil informasi bahwa dari 3 tahun terakhir, pada usia tingkat pendidikan TK angka partisipasi sekolah kasar Kota Blitar terus meningkat. Hal yang sama terjadi pula pada usia sekolah tingkat pendidikan SD pada tahun ajaran 2012/2013 sampai dengan 2014/2015. Hal berbeda justru terjadi pada usia tingkat pendidikan SMP yang justru mengalami penurunan pada tiga tahun ajaran terakhir. Hal serupa juga terjadi di usia tingkat pendidikan SMA yang mengalami penurunan pada 3 tahun ajaran terakhir.

Namun program sekolah gratis ini masih memiliki berbagai kekurangan dan masalah, salah satu masalah yang menjadi perhatian publik adalah ditundanya pemberian sepeda gratis. Masalah tersebut merupakan akibat dari gagalnya proses lelang. Walikota Blitar M. Samanhudi Anwar mengakui bahwa tidak ada pabrik yang menyanggupi produksi sepeda tersebut yang jumlahnya mencapai 12 ribu unit (Blitar Times, 11 Desember 2016).

Cakupan program yang hanya menyentuh peserta didik yang berdomisili di wilayah Kota Blitar menimbulkan kecemburuan sosial bagi peserta didik yang bersekolah di Kota Blitar namun berdomisili di luar Kota Blitar. Melihat bahwa masih terdapat berbagai masalah dalam implementasi program sekolah gratis ini, sehingga agar lebih baik dalam berbagai aspek, maka program ini masih perlu dievaluasi. Peneliti pun memilih program sekolah gratis sebagai

tema penelitian serta Kota Blitar sebagai tempat program sekolah gratis ini berjalan sebagai lokasi penelitian. Berdasarkan pada uraian diatas pula peneliti tertarik untuk mengevaluasi Program Sekolah Gratis dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di Kota Blitar dan mengambil judul “Evaluasi Program Sekolah Gratis Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pendidikan Dasar Di Kota Blitar”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah evaluasi program Pendidikan Gratis dalam upaya meningkatkan keterjangkauan pendidikan dasar di Kota Blitar?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi program Pendidikan Gratis dalam upaya meningkatkan keterjangkauan pendidikan dasar dan di Kota Blitar

1.4 Kontribusi Penelitian

Penulis berharap agar skripsi ini dapat berkontribusi untuk :

1.4.1 Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan bagi program studi administrasi publik dan dapat memperkaya konsep serta kajian teori yang berkaitan dengan evaluasi pelaksanaan program.

1.4.2 Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumber pendukung bagi Pemerintah Kota Blitar sebagai evaluasi terhadap program Sekolah Gratis

1.5 Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Meliputi latar belakang masalah, ruang lingkup, tujuan dan manfaat penelitian, metodologi dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dijelaskan teori-teori yang berkaitan dengan kebijakan publik dan evaluasinya diantaranya: pengertian kebijakan publik, perumusan kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan publik, pengertian evaluasi kebijakan publik, fungsi dan karakteristik evaluasi kebijakan publik, serta model-model dan kriteria evaluasi kebijakan publik.

BAB III METODE PENELITIAN

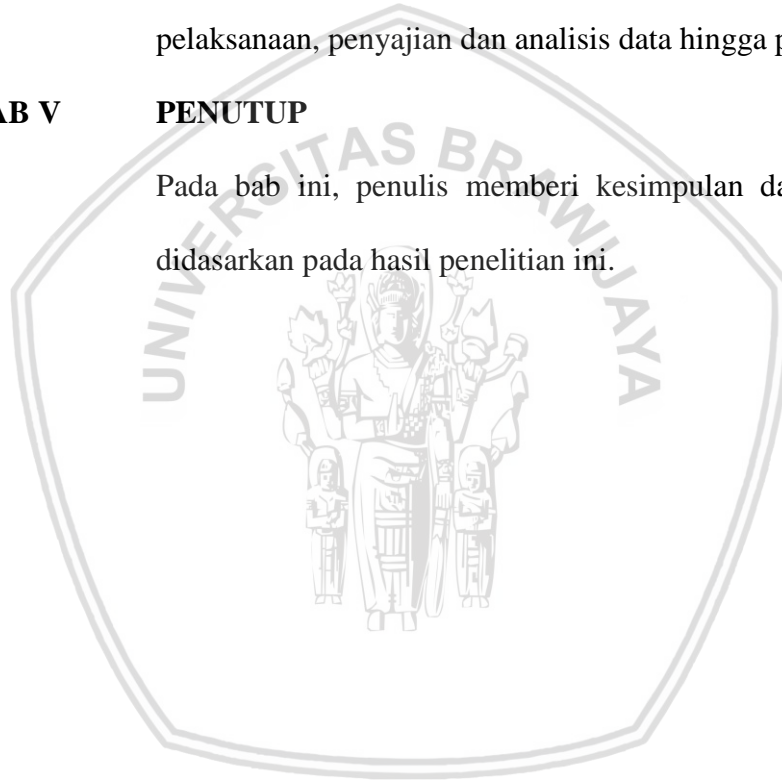
Berisi metodologi penelitian yang meliputi teknik pengumpulan data, uji keabsahan data, teknik penentuan informan dan teknik analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Pada bab ini, penulis menguraikan hasil penelitian dari pelaksanaan, penyajian dan analisis data hingga pembahasan.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini, penulis memberi kesimpulan dan saran yang didasarkan pada hasil penelitian ini.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan publik

Administrasi publik menjadi sangat strategis dewasa ini. Hal tersebut terjadi karena administrasi publik menghadapi isu-isu penting berkenaan dengan struktur administrasi publik dengan tantangan menguatnya swasta dan menyusutnya pemerintah. Isu lainnya mengenai proses administrasi publik yang dihadapkan dengan proses penyelenggaraan administrasi publik yang merupakan sumber defisit terbesar disetiap negara. Nilai yang berhubungan dengan munculnya *icon intrpreneurial government* dan kapasitas dari administrasi publik dalam mengurus urusan-urusan publik menjadi isu ketiga dalam millenium ketiga ini. Kebijakan publik juga menjadi isu karena dalam konteks persaingan global, tugas aktor publik adalah membangun lingkungan untuk mendukung masyarakat agar mampu berdaya saing. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan melalui kebijakan publik. Kebijakan publik didalamnya terdapat perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan (Nugroho, 2012:169-170).

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia terdapat dua penggunaan konsep kebijakan yakni kebijakan dan kebijaksanaan. Kedua konsep ini memiliki arti yang sama yaitu serangkaian konsep serta asas yang dijadikan garis besar sebagai dasar rencana pelaksanaan suatu pekerjaan kepemimpinan dan cara bertindak.

Dalam bukunya, Islamy (2009:17-18) menjelaskan bahwa kebijaksanaan (*policy*) diberi makna yang bermacam-macam. Oleh karenanya suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen yaitu:

- a) Identifikasi dari tujuan yang dicapai
- b) Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
- c) Penyediaan berbagi input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Terkait dengan pendapat ahli kebijakan diatas, mengenai makna kebijakan (*policy*) atau yang saat ini lebih dikenal dengan kebijakan, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan mengandung tiga hal pokok yaitu tindakan, dilakukan sekelompok orang dan unruk mencapai suatu tujuan. Tiga hal pokok ini saling berkaitan dan bersinergi untuk mencapai tujuan.

Menurut Dye kebijaksanaan negara sebagai : *is whatever givernment choose to do or not to do* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Selanjutnya Dye mengatakan bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektif-nya) dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah”.

Selanjutnya menurut Edwards dan Sharkansky yang mengartikan kebijaksanaan negara hampir mirip dengan Dye yang dikutip oleh Islamy (2009:18), dimana Edwards mengartikan kebijaksanaan sebagai berikut:

“...is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government program...” (“...adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah...”). kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah...”

Islamy (2009:20-21) dalam bukunya menyatakan kesimpulan kebijaksanaan negara dalam bidang administrasi negara antara lain:

- a) *The organizing framework of purposes and rational for government program that deal with specified societal problems;* (susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan dan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi oleh masyarakat)
- b) *Whatever government choose to do or not to do;* (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak untuk dilakukan)
- c) *The complex program enacted and implemented by government,* (masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah).

Berdasarkan pemaparan-pemaparan makna kebijaksanaan negara atau yang biasa dikenal dengan kebijakan publik, intinya adalah kebijakan-kebijakan yang dilakukan pemerintah maupun yang tidak dilakukan pemerintah berupa program-program yang bersifat memaksa atau otoritatif yang harus dipenuhi oleh masyarakat suatu negara.

2.1.2 Tahap-tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan menurut Dunn dalam Winarno (2002:35) adalah sebagai berikut:

a) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh samasekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah-masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagi alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk kedalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan tersebut, diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antar direktur lembaga atau keputusan pengadilan

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang

telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi ataupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya finansial dari manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan dapat dukungan para pelaksana (implementor), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

2.2 Program Sebagai Kebijakan Publik

Program dapat diartikan menjadi dua istilah, program dalam arti umum dan program dalam arti khusus. Secara umum program dapat diartikan sebagai bentuk rencana yang akan dilakukan. Jika program ini dikaitkan langsung kepada evaluasi program maka dapat diartikan sebagai unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan relisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung pada proses yang berkesinambungan dan terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Meurut *United Nation* dalam Zauhar (1993:1) menyatakan bahwa: *“Program is taken to mean a form of organized social activity with a spesific objective, limited in space and time. It often consist an interrlated groyp of project and usually limited to one or more an going organization and activities”*. Pengertian tersebut mempunyai maksud yang dapat dilihat bahwa pelaksanaan sebuah program atau proyek tidak terlepas dari adanya aktivitas sosial yang dilakukan oleh organisasai. Program selain seagai alat untuk pemecahan masalah dapat juga digunakan untuk meningkatkan motivasi dan inovasi bagi masyarakat terhadap program yang ada.

Sebuah program bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang pendek, akan tetapi merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena mengimplementasikan suatu kebijakan. Oleh karena itu, sebuah program dapat berlangsung dalam durasi yang relatif lama. Program juga dapat diartikan sebagai unit atau kesatuan kegiatan maka program merupakan sebuah sistem, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan bukan hanya sekali, akan tetapi berkesinambungan. Pelaksanaan program akan selalu terjadi dalam sebuah organisasi, dengan kata lain, program melibatkan sekelompok orang.

Hasibuan (2006:72) mendefinisikan program sebagai berikut: “Program adalah suatu jenis rencana yang konkrit keran didalamnya sudah tercantum sasaran, kebijaksanaan, prosedur, anggaran dan waktu pelaksanaan.”

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia nomor 25 Tahun 2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional menyebutkan: “Program adalah indtrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah

atau lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi masyarakat.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa program merupakan instrumen kebijakan yang dipergunakan untuk terlaksananya suatu kebijakan. Menurut Arikunto dan Jabar (2004:34) program adalah suatu rencana yang melibatkan berbagai unit yang berisi kebijakan dan rangkaian yang harus dilakukan dalam kurun waktu tertentu secara berkesinambungan. Dalam sebuah program terdapat beberapa aspek yaitu berupa tujuan kegiatan, aturan yang harus dipegang dalam kegiatan, anggaran atau biaya yang digunakan, dan strategi pelaksanaan kegiatan. Melalui program segala sesuatu rencana yang telah disusun dapat dioperasionalkan dengan mudah dan lancar.

Sedangkan menurut Jones (1991:296) program merupakan cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Program terbaik adalah program yang didasarkan pada model tertulis yang jelas, yakni sebelum menentukan masalah sosial yang ingin diatasi dan mulai melakukan intervensi. Untuk itu harus ada pemikiran yang serius terhadap bagaimana dan mengapa masalah tersebut terjadi dan apa yang menjadi solusi terbaik. Terdapat beberapa karakteristik yang dapat digunakan sebagai alat identifikasi suatu aktivitas untuk dapat dikategorikan sebagai program ataupun tidak, diantaranya adalah:

- a. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya sebagai pelaksana atau pelaku program
- b. Program sebaiknya memiliki anggaran sendiri, terkadang program juga diidentifikasi melalui ada atau tidaknya anggaran
- c. Program memiliki identitas sendiri, yang apabila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Berdasarkan paparan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa program merupakan alat untuk merealisasikan suatu kebijakan yang didalamnya terdapat rangkaian kegiatan yang telah disusun secara sistematis dan terencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam kurun waktu tertentu dan berkesinambungan yang melibatkan banyak orang.

2.3 Evaluasi Kebijakan Publik

2.3.1 Definisi Evaluasi

Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan bahwa evaluasi merupakan “penilaian” (Tim Balai Pustaka, 1989:238). Istilah evaluasi berdasarkan modul sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (edisi kedua) terbitan Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia adalah dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating, dan penilaian (asessment).

Evaluasi merupakan sebuah bagian dari sistem besar manajemen dimana meliputi perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi. Secara epistemologis, kata evaluasi merupakan serapan dari Bahasa Inggris "Evaluation" yang berarti penilaian atau penaksiran.

Untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu program atau proyek mencapai sasaran dan tujuan yang direncanakan, maka diperlukanlah evaluasi dalam rangka peningkatan kinerja program atau proyek tersebut. Sebagaimana yang diungkapkan Hikmat dalam Arikunto dan Jabar (2004:3) bahwa evaluasi adalah proses penilaian pencapaian tujuan dan pengungkapan masalah kinerja proyek untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja proyek.

Pengertian evaluasi diperkuat oleh Griffin dalam Tilaar dan Nugroho (2008:69) yang menyatakan:

“Pengukuran, penilaian dan evaluasi bersifat hierarki, evaluasi didahului dengan penilaian (assessment), sedangkan penilaian didahului dengan pengukuran. Pengukuran diartikan sebagai kegiatan membandingkan hasil pengamatan dengan kriteria, penilaian (assessment) merupakan kegiatan menafsirkan dan mendiskripsikan hasil pengukuran, sedangkan evaluasi merupakan penetapan nilai atau implikasi perilaku”

Sudjana dalam Damayanti dan Mudjiono (2010:191) menyebutkan : “dengan batasan sebagai proses memberikan atau menentukan nilai kepada objek tertentu berdasarkan kriteria tertentu”. Untuk menentukan nilai sesuatu evaluator dapat langsung membandingkan dengan kriteria, namun dapat juga terlebih dahulu melakukan pengukuran terhadap sesuatu terhadap sesuatu yang dievaluasi baru kemudian membandingkan dengan kriteria. Dengan kata lain evaluasi bukan selalu melalui proses mengukur lalu melakukan proses menilai, akan tetapi dapat pula langsung pada penilaian saja.

Pendapat tersebut sesuai dengan pendapat Crawford dalam Damayanti dan Mudjiono (2006:191) yang menyebutkan bahwa penilaian sebagai suatu proses untuk mengetahui atau menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan atau kriteria yang telah ditentukan.

Melalui pengertian-pengertian diatas, maka dapat ditemukan beberapa komponen dalam evaluasi, diantaranya:

- a. Objek Evaluasi. Objek evaluasi adalah apa yang akan dievaluasi. Seward I Donaldson dan Mark W Lipsey (2006) dan Michael M Provus (1972) menggunakan *evaluand* dan *evaluate*. Jika objek evaluasi adalah manusia, merupakan apa yang

diteliti dalam evaluasi. Karena evaluasi dilakukan disemua sektor kehidupan dan setiap sektor tersebut mempunyai objek evaluasi yang unik.

- b. Informasi. Tujuan evaluasi adalah mengumpulkan informasi untuk menentukan nilai dan manfaat objek evaluasi. Informasi ini lalu dibandingkan atau dinilai dengan indikator objek evaluasi.
- c. Menilai. Evaluasi menilai kualitas (merit) yaitu baik-buruk, tinggi-rendahnya manfaat program dalam kaitannya dengan suatu tujuan atau standar tertentu.
- d. Pengambilan keputusan atas objek evaluasi. Informasi mengenai objek evaluasi digunakan untuk membuat keputusan tentang objek evaluasi. Pengembangan ataupun perubahan perlu dilakukan apabila objek evaluasi tidak memenuhi kriterianya. Hal sebaliknya pun juga berlaku, yang mana jika hasil evaluasi menyatakan suatu program berhasil, maka program tersebut akan dilanjutkan atau bahkan diimplementasikan di daerah lain.
- e. Menurut Peter H Rossi & Howard E Freeman dalam Wirawan (2011:15-16) evaluasi diartikan sebagai *“a sytematic application of social research prosedures in assesing the conseptual and design, implementation, and utility of social interventiation programs”*. Kedua pakar tersebut berpendapat bahwa evaluasi berkaitan dengan penelitian sosial tentang konseptualisasi, dan pendesainan, implementasi dan pemanfaatan program intervensi sosial yang dilakukan pemerintah. Sementara Vendung dalam Irwan (2011:16) menyatakan: *“evaluation is limited to government intervention only, that is, pollitically or administratively planned social change like public policies, public programs and public services.”*

Vendung berpendapat, evaluasi berkaitan dengan intervensi pemerintah yang merupakan perubahan sosial, politik dan administratif yang direncanakan, misalnya kebijakan publik, program publik, dan layanan publik.

Vendung mengatakan pula bahwa intervensi politik dewasa ini meliputi program-program substantif yang meliputi berbagai domain fungsional. Intervensi pemerintah berorientasi pada proses yaitu reformasi administrasi berkaitan dengan ide-ide dan langkah-langkah yang diarahkan pada organisasi dan fungsi administrasi publik. Evaluasi melihat kebelakang agar dapat menyetir ke depan. Evaluasi merupakan mekanisme untuk memonitor, mensistemkan dan meningkatkan aktivitas pemerintah dan hasil-hasilnya sebagai pejabat publik dalam pekerjaannya dimasa yang akan datang sehingga dapat bertindak serta bertanggungjawab, kreatif dan seefisien mungkin.

Dalam evaluasi, evaluator berusaha menggambarkan apa yang telah terjadi dan dipihak lain ia juga menjelaskan mengapa hal tersebut terjadi. Evaluator mengamati apa yang terjadi sebelum dan sesudah kebijakan diimplementasikan. Untuk mempermudah evaluator dalam melakukan penilaian terhadap suatu program, maka diperlukan pemilihan kriteria-kriteria atau indikator-indikator yang akan digunakan untuk menilai sebuah kebijakan atau program.

Menurut IEES dalam Hadi dan Mutrofin (2006:84-85) pemilihan indikator merupakan tahapan penting dalam melaksanakan evaluasi, karena merupakan basis evaluator menentukan bagaimana kriteria evaluasi akan didefinisikan secara operasional.

Dari pengertian-pengertian diatas tentang evaluasi dapat dipahami bahwa evaluasi merupakan proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana tingkat

keberhasilan sebuah program, yang mana dapat dilihat dari dampak dan hasil yang telah dicapai oleh suatu program tersebut.

Karenanya dalam keberhasilan terdapat dua konsep yaitu efektifitas dan efisiensi. Echols dan Shadily (200:76) mendefinisikan “efektifitas merupakan perbandingan antara output dan inputnya, sedangkan efisiensi adalah taraf pendayagunaan input untuk menghasilkan output lewat suatu proses.”

2.3.2 Tujuan Evaluasi

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa evaluasi program dapat digunakan untuk mengetahui pelaksanaan program, kesesuaian tindakan pelaksanaan dengan standar prosedur yang telah dirumuskan, output yang dihasilkan, hingga dampak yang ditimbulkan. Menurut Mark, Henry dan Julnes Iskandar dalam Iskandar (2012) terdapat empat tujuan evaluasi program:

- a. Menilai kekuatan dan kelemahan program, mengembangkan penilaian terhadap nilai suatu kebijakan program pada level individu atau masyarakat
- b. Peningkatan organisasi dan program sebagai upaya menggunakan informasi secara langsung untuk memodifikasi dan meningkatkan pelaksanaan program
- c. Menilai seberapa luas sebuah program sesuai dengan undang-undang, regulasi, aturan dan harapan
- d. Mengembangkan pengetahuan, menemukan atau menguji teori, preposisi dan hipotesis dalam lingkup kebijakan dan program.

Sementara itu Jones (1991:357) mengemukakan tujuan dari evaluasi dapat didefinisikan sebagai berikut:

- a. *Political Evaluation* (evaluasi bersifat politis)

1. Apakah program tersebut memberikan manfaat bagi seluruh negara?
 2. Dapatkah hal tersebut ditafsirkan untuk membuka peluang bagi *re-election* (pemilihan kembali) misalnya pemilihan presiden?
- b. *Organizational evaluation* (evaluasi yang bersifat organisasional)
1. Apakah prgram tersebut menimbulkan dukungan bagi badan-badan pelaksana?
 2. Apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dihabiskan?
- c. *Substantive evaluation* (evaluasi yang bersifat nyata)
1. Apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan (menurut hukum) ataupun seperti yang diutarakan dalam spesifikasi selanjutnya?
 2. Dampak apakah yang dimiliki program tersebut permasalahan yang ditujunya?
- Sebuah program dirumuskan sebagai jawaban kepentingan banyak pihak, dengan kata lain banyak pihak pula yang kemudian terlibat dan bertanggungjawab terhadap perencanaan dan pelaksanaan program. Tujuan dari dilaksanakannya evaluasi memberikan informasi, penilaian dan pengukuran sebuah program untuk meningkatkan efektivitas program dan memberikan prioritas program.

2.3.3 Jenis dan Metode Evaluasi

Departement For Internatioal Development (DFID) dalam Iskandar (2012) menyebutkan bahwa konteks umum evaluasi dapat dibedakan menjadi dua, yaitu evaluasi formatif dan evaluasi sumatif. Evaluasi formatif dilaksanakan ketika program tengah berjalan yang tujuannya adalah untuk peningkatan kinerja program yang dievaluasi, melalui pembelajaran (learning) dari pengalaman yang telah didapat. Pada kebanyakan

program, evaluasi formatif lebih diarahkan kepada perubahan yang terjadi antar desain program dan implementasi, validasi atau penilaian awal terhadap relevansi, efektifitas dan efisiensi.

Evaluasi sumatif dilakukan setelah selesainya proses implementasi program. Evaluasi ini mempunyai tujuan sebagai penilaian terhadap tingkat keberhasilan suatu program dari sisi desain, manajemen, efektifitas, output dan dampak. Dewasa ini evaluasi sumatif banyak dipergunakan sebagai alat penilaian akuntabilitas pelaksanaan program. Bingham dan Felbinger dalam Nugroho (2009:478) menyebutkan terdapat 4 jenis evaluasi yang diantaranya:

- a. Evaluasi proses, yang berfokus pada bagaimana implementasi kebijakan
- b. Evaluasi impact, yang berfokus pada hasil akhir suatu kebijakan
- c. Evaluasi kebijakan yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan saat dirumuskan
- d. Meta evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan terkait

Pietrzak, dkk (1995) dalam Maraya (2011) mengemukakan pembagian jenis evaluasi menjadi tiga, yaitu:

- a. Evaluasi masukan (*input*) berfokus kepada beberapa bagian dan masukan program yang dapat mempengaruhi atau memperbaiki kinerja program
- b. Evaluasi proses (*process*) merupakan pengukuran sebuah lembaga dalam melaksanakan program dan melakukan penilaian terhadap komponen-komponen program dan merancang kembali suatu program

- c. Evaluasi hasil (*outcome*) merupakan evaluasi yang menekankan pada dampak program secara keseluruhan pada sasaran dan tujuan program.

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapi (2000:76) menyebutkan bahwa dimensi evaluasi program secara umum mengacu pada empat dimensi yaitu:

- a. Indikator input, merupakan masukan yang harus tersedia sebagai modal awal suatu program, berkaitan dengan ketenagaan, sarana-prasarana dan biaya pelaksanaan suatu program
- b. Indikator proses merupakan kegiatan untuk meningkatkan kompetensi input untuk menghasilkan output dan outcome yang bermutu, berkaitan dengan sosialisasi, pelaksanaan, pelatihan dan penugasan
- c. Indikator output merupakan keluaran dari program, berkaitan dengan apa saja yang diproduksi/dihasilkan dan sasaran program
- d. Indikator outcome merupakan respon atau harapan, dampak serta manfaat program, berkaitan dengan manfaat dan keuntungan jangka panjang dan respon partisipan dalam menilai atau memberikan pendapat terhadap program.

Sementara itu menurut Pariata Wesra (1983:46-47) terdapat tiga tipe evaluasi yang kaitannya kepada tingkat-tingkat program yaitu:

- a. Evaluasi pra-program (*ex-ante evaluation*)

Dilaksanakan sebelum program diimplementasikan, hal ini dilaksanakan untuk menaksir kebutuhan atau pernyataan kebutuhan pembangunan yang bersangkutan, atau untuk menentukan sasaran potensial dari suatu program pembangunan per kelompok atau per *region*

b. Evaluasi tengah berlangsung (*on going/concurrent evaluation*)

Dilakukan pada saat program itu diimplementasikan, jadi pada saat tenggang waktu berjalannya tersebut, program dievaluasi

c. Evaluasi setelah berlangsung (*ex-post evaluation*)

Dilakukan setelah program tersebut diimplementasikan untuk menilai dampak dan pengaruh program itu dengan menghitung seberapa jauh program itu dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh program itu.

Evaluasi menurut Orville F Poland dalam Soenarko (2005:223) dikategorikan menjadi tiga yaitu:

- Effectiveness evaluation*, evaluasi terhadap keberhasilan pelaksanaan suatu program
- Efficiency evaluation*, evaluasi terhadap efisiensi pelaksanaan. Evaluasi inilah yang dimaksudkan oleh Anderson dengan melihat pada “*cost benefit ratio*”
- Electric evaluation*, evalausi yang meneliti pemasukan, proses, kriteria-kriteria hasil kegiatan yang dianggap ada kaitannya dengan hasil program.

Komponen penting dari proses mengukur keberhasilan sebuah program adalah penilaian, maka diperlukanlah indikator yang digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan.

Dunn (2000:610) mengungkapkan beberapa kriteria dalam evaluasi pada tabel berikut:

Tabel 2 Kriteria Evaluasi

No	Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
1	Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit pelayanan
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai	Unit biaya, manfaat bersih, rasio biaya manfaat

		hasil yang diinginkan?	
3	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Seberapa jauh pencapaiannya efektifitas tetap
4	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok berbeda?	Kriteria pareto, kriteria kaldor-Hiks, kriteria Rawls
5	Responsibilitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok sendiri?	Konsistensi dengan survey warga negara
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan bernilai

Sumber: Dunn (2006:610)

Parsons (2001, 549) yang diadaptasi dari Palumbo, mengatakan bahwa kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi:

- a) Evaluasi Desain Kebijakan, untuk menilai apakah alternative-alternatif yang dipilih sudah merupakan alternative yang paling hemat dengan mengukur hubungan antara biaya dengan manfaat (cost-benefit analysis), dll yang bersifat rasional dan terukur.
- b) Evaluasi Legitimasi kebijakan, untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh masyarakat/stakeholder/kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut. Metode evaluasi diperoleh melalui jajak pendapat (pooling), survey, dll.
- c) Evaluasi Formatif yang dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung Tujuan evaluasi formatif ini utamanya adalah untuk mengetahui seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan kondisi-kondisi apa yang dapat diupayakan untuk meningkatkan keberhasilannya. Dalam istilah manajemen, evaluasi formatif adalah monitoring terhadap pengaplikasian kebijakan. Evaluasi Formatif banyak melibatkan ukuran-ukuran kuantitatif sebagai pengukuran kinerja implementasi.

- d) Evaluasi Sumatif yang dilakukan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberikan dampak. Tujuan evaluasi Sumatif ini adalah untuk mengukur bagaimana efektifitas kebijakan/program tersebut member dampak yang nyata pada problem yang ditangani.

2.3.4 Pendekatan Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif secara umum dilakukan saat kebijakan atau program akan dilakukan maupun sedang dilakukan. Evaluasi ini berusaha mencari tahu apa yang berhasil, apa yang gagal dan mengapa hal itu terjadi. Evaluasi formatif memungkinkan evaluator untuk mengumpulkan pengetahuan, belajar dan memperbaiki kebijakan dan implementasinya.

Dunn (2000) mengemukakan bahwa pendekatan evaluasi formatif merupakan bagian dari pendekatan evaluasi formal, yaitu evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan. Hasil evaluasi tersebut atas dasar tujuan kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Evaluasi formatif menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target.

Menurut Thompson & McClintock (2000:25) "*Formatif evaluation is the process of testing program plans, message, materials, strategies, or modification for weakness and strenght before they put into effect. Formative evaluation is also used when*

unanticipated problem occurs after the program is in effect.” Definisi yang disebutkan diatas mengindikasikan bahwa evaluasi formatif sebagai sebuah proses untuk menguji rencana program, pesan, material, strategi atau modifikasi kelemahan dan kelebihan sebelum sebuah program diimplementasikan. Selain itu, evaluasi formatif diberlakukan pada sebuah program yang sedang diimplementasikan .

Torchim (2006:1) menyebutkan: *“formative evaluation strengthen or improve the object being evaluated-they help it by examining the delivery of the program or technology, the quantity of its implementation, and the assessment of the organizational context, personal, procedures, input, and so on.”* Pengertian tersebut dapat dipahami bahwa evaluasi formatif mengkaji tentang penyampaian program atau teknologi, kualitas implementasi program dan penilaian dalam konteks organisasi, personel, prosedur, input dan lain sebagainya dalam rangka untuk mengetahui kekuatan dan meningkatkan program.

Menurut Thompson dan McClintock (2000:5) tujuan evaluasi formatif adalah:

Formatif evaluation ensures that program materials, strategies and activities are of the highest possible quality (quality assurance). During the development stage of a program, the purpose is to ensure that the program aspect being evaluated (e.g., a home visit to check smoke detectors) is feasible, appropriate, meaningful, and acceptable for the injury prevention program and the target population. In the case of an unanticipated problem after the program is in effect, the purposes is to find the reason for the problem and then the solution.

Maka evaluasi formatif bertujuan untuk memastikan bahwa materi program, strategi, dan kegiatan ketika program sedang dikembangkan itu layak, tepat, bermakna dan diterima oleh kelompok sasaran (masyarakat). Ketika program sedang diberlakukan dan muncul masalah yang tidak terduga, evaluasi formatif untuk menemukan alasan munculnya masalah dan mensolusikan permasalahan.

Penggunaan evaluasi formatif tergantung dari konteks situasi kebijakan yang akan diteliti oleh evaluator. Thompson & Clintock (2000:23) menyarankan penggunaan evaluasi formatif yaitu ketika:

- a) Program sedang dikembangkan
- b) Program yang ada sedang dimodifikasi
- c) Program yang ada memiliki masalah tanpa solusi yang jelas
- d) Program yang ada sedang digunakan dalam pengaturan baru dengan penduduk baru atau untuk menargetkan masalah atau perilaku baru.

Menurut Torchim (2006:1) dalam evaluasi formatif terdapat beberapa macam evaluasi yaitu:

- a) *Need assessment*, tipe ini menentukan siapa yang membutuhkan program, bagaimana program tersebut dibutuhkan dan kegiatan apa yang akan mempertemukan kebutuhan tersebut
- b) *Evaluability assessment*, tipe ini menentukan apakah sebuah evaluasi dapat dikerjakan dengan mudah dan bagaimana *stakeholder* dapat membantu membentuk kegunaannya
- c) *Structured conceptualization*, tipe ini membantu *stakeholder* untuk menegaskan program atau teknologi, target populasi dan kemungkinan *outcomes* (hasil)
- d) *Implementation evaluation*, tipe ini berusaha memonitor kejituan dan penyampaian program atau teknologi
- e) *Process evaluation*, tipe ini berusaha menginvestigasi proses penyampaian program atau teknologi, termasuk alternatif penyampaian prosedur.

Pertanyaan mendasar dari penelitian evaluasi formatif menurut Torchim (2006:1) adalah berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

- a) *What is the definition and scope of the problem or issue, or what's the question?* (apa definisi dan ruang lingkup masalah atau isu, atau apa pertanyaannya?)
- b) *Where is the problem and how big or serious is it?* (di mana masalah dan seberapa besar atau serius itu?)
- c) *How should the program or technology be delivered to address the problem?* (bagaimana seharusnya program atau teknologi disampaikan untuk mengatasi masalah?)
- d) *How well is the program or technology delivered?* (seberapa baik penyampaian program atau teknologi?)

2.3.5 Informasi Dalam Evaluasi Formatif

Terdapatnya anggapan bahwa hasil evaluasi mengungkapkan suatu hal yang buruk. Hal ini memicu kekhawatiran pihak yang dievaluasi. Padahal kenyataannya evaluasi mengungkapkan hal yang baru untuk perbaikan program atau kebijakan agar berjalan dengan lebih baik dan efektif. Evaluasi yang dirancang dengan baik selalu menghasilkan informasi yang tak terduga.

Informasi tersebut hanya sebagai kemungkinan untuk menjadi sesuatu yang bekerja dengan baik karena menjadi sesuatu yang perlu perbaikan. Perbaikan berdasarkan hasil evaluasi inilah yang kemudian seharusnya diadaptasi oleh perumus dan pelaksana program. Menurut Thonpson & Clintock (2000:11) semua evaluasi menghasilkan empat kategori informasi sebagaimana ditapilkan dalam tabel berikut:

Tabel 3 Four Categories of Information Produced by Evaluation

Characteristic	Description
<i>Information staff knows already, indicates program is going well</i>	<i>Data about aspect of program that work well, that program staff known about, and that should be publicized whenever possible</i>
<i>Information staff knows already, indicates program need improvements</i>	<i>Data about aspect of program that need improvement, that staff knows about and hopes will not be found out. Staff is unlikely to mention these aspect to the evaluator</i>
<i>New information, indicates program is going well</i>	<i>Data about aspect of program that work well, but the staff does not know about them. All evaluation uncovers some pleasant surprises, but program staff rarely expect them.</i>
<i>New Information, indicates program need improvement</i>	<i>Data about aspects of program that need improvement and about which staff is unaware. This is the type of information staff most expect when evaluation begin</i>

Sumber: Thompson & Mc Clintock (2000:11)

Sesuai dengan tabel diatas bahwa informasi yang dihasilkan dari sebuah evaluasi kebijakan terbagi dari empat karakteristik yaitu: 1) staf informasi sudah tahu yang menunjukkan program sudah berjalan dengan baik, hal ini dapat diketahui jika informasi tentang data kegiatan program berjalan dengan baik, staf paham dengan program dan dipublikasikan; 2) staf informasi sudah tahu yang menunjukkan program perlu peningkatan. Hal ini dapat diketahui jika informasi tentang data menunjukkan perlunya perbaikan, staf tahu akan hal ini namun disembunyikan dan staf tidak mungkin memberitahu hal itu kepada evaluator. 3) informasi baru yang menunjukkan program berjalan dengan baik. Hal ini dapat diketahui jika informasi tentang data menunjukkan

aspek program bekerja dengan baik, tapi staf tidak mengetahuinya dan semua hasil evaluasi menunjukkan beberapa hal baru namun hal baru ini jarang diharapkan oleh staf program. 4) informasi baru, menunjukkan program perlu peningkatan. Hal ini dapat diketahui jika informasi tentang data menunjukkan aspek program perlu perbaikan dan staf program tidak menyadarinya.

2.3.6 Evaluasi Input, Proses, Output dan Dampak

Terdapat beberapa macam proses dalam implementasi program, maka teknik evaluasi yang digunakan pun bermacam-macam pula. Berdasarkan tahapan dalam proses implementasi program tersebut maka yang digunakan dalam penelitian ini adalah evaluasi input, proses dan output.

a) Evaluasi Input

Evaluasi input merupakan evaluasi terhadap semua potensi terhadap semua potensi yang dimasukkan sebagai model awal kegiatan. Evaluasi input dilakukan dalam beberapa tahap 1) meninjau keadaan pelaksanaan pemenuhan kebutuhan dan target yang ditetapkan. Hal ini dilakukan melalui peninjauan literatur yang relevan, mengunjungi program teladan, konsultasi ahli dan perwakilan pemerintah, menanyakan layanan informasi terkait, mereferensi artikel yang bersangkutan atau publikasi serupa yang mengkritisi produk dan layanan yang tersedia dan mengundang usulan dari staf yang terlibat 2) menyusun informasi dengan melibatkan kelompok studi khusus untuk berpartisipasi dalam seminar perencanaan untuk menganalisis materi 3) membuat penilaian yang diperoleh melalui hasil studi kasus. Penilaian tersebut meliputi penilaian terhadap prioritas penerima manfaat, potensi efektivitas, biaya, kelayakan politik, komabilitas operasi kelembagaan yang ada, dan kelayakan administrasi.

b) Evaluasi Proses

Evaluasi proses pelaksanaan kebijakan menurut Torchim (2009:23) adalah: *“process evaluation will assess implementation and provide rapid informal feedback for improving programs.”* Jadi evaluasi proses akan menilai pelaksanaan dan menghasilkan umpan balik sementara untuk meningkatkan program. Torchim (2009:23) menambahkan bahwa tujuan evaluasi proses adalah *“...is to assess the implemtation of program X and provide feedack mechanism for its continuous improvement.”*

c) Evaluasi output

Evaluasi output adalah suatu kegiatan evaluasi yang dilakukan untuk mengukur, menafsirkan, dan menilai prestasi atau hasil dari suatu program. Prestasi atau hasil suatu program baik yang diinginkan maupun tidak diinginkan, yang positif maupun negatif bahkan yang bersifat jangka panjang akan dinilai dalam evaluasi ini. Tujuan evaluasi output adalah untuk memastikan sejauh mana hasil evaluasi bertemu kebutuhan semua penerima. Hal ini dapat diketahui dari umpan balik tentang prestasi selama siklus aktivitas dan pada kesimpulan.

Informasi terkait evaluasi output merupakan komponen penting dari laporan pertanggungjawaban. Ketika pihak berwenang mendokumentasikan prestasi yang signifikan, mereka dapat lebih meyakinkan organisasi masyarakat dan pendanaan untuk memberikan dukungan keuangan dan politik tambahan. Selain itu pengembang lain dapat menggunakan laporan evaluasi output untuk membantu memutuskan apakah untuk mengerjakan program serupa.

d) Evaluasi Dampak

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:170-171), setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator didalam melakukan evaluasi kebijakan publik, yaitu: Pertama, evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. Keluaran ini merupakan hasil yang nyata dari adanya kebijakan, namun tidak memberi makna sama sekali bagi seorang evaluator. Kedua, evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas atau tingkat kriminalitas. Dan ketiga, evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

Pada sisi yang lain, Dye dalam Winarno (2002:171-173) menyatakan dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi.

- a) Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat.
- b) Kebijakan-kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.
- c) Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang.
- d) Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik.

- e) Dimensi yang terakhir dari evaluasi kebijakan adalah menyangkut biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Sekalipun dampak yang sebenarnya dari suatu kebijakan mungkin sangat jauh dari yang diharapkan atau diinginkan, tetapi kebijakan tersebut pada dasarnya mempunyai konsekuensi-konsekuensi yang penting bagi masyarakat.

2.4 Keterjangkauan (Aksesibilitas) Pendidikan Dasar

2.4.1 Definisi Keterjangkauan

Keterjangkauan dikenal pula dengan istilah aksesibilitas. Kata Aksesibilitas mempunyai kata dasar “akses” yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti jalan masuk, terusan; sedangkan aksesibilitas adalah hal yang dapat dijadikan jalan masuk, hal yang dapat dikaitkan, keterkaitan dua hal. Studi tentang akses terhadap pelayanan kesehatan yang dilakukan Aday dan Andersen dalam Sofyan (2008) menyebutkan bahwa akses diartikan sebagai pemanfaatan pelayanan yang dikaitkan dengan faktor-faktor yang mempermudah proses pemanfaatan tersebut.

Purwanto dan Sulistyastuti (2012) menjelaskan bahwa akses digunakan untuk mengetahui bahwa program atau pelayanan yang diberikan mudah dijangkau oleh kelompok sasaran. Akses juga mengandung pengertian kesamaan kesempatan bagi kelompok sasaran apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya.

2.4.2 Pendidikan Dasar

Berdasar pada amanat Undang-undang Dasar 1945, maka pengertian pendidikan di sekolah dasar merupakan upaya untuk mencerdaskan dan mencetak kehidupan bangsa yang

bertaqwa, cinta dan bangga terhadap bangsa dan negara, terampil, kreatif, berbudi pekerti yang santun serta mampu menyelesaikan permasalahan di lingkungannya. Pendidikan di sekolah dasar merupakan pendidikan anak yang berusia antara 7 sampai dengan 13 tahun sebagai pendidikan di tingkat dasar yang dikembangkan sesuai dengan satuan pendidikan, potensi daerah/karakteristik daerah, sosial budaya masyarakat setempat bagi siswa. Disinilah siswa sekolah dasar ditempa berbagai bidang studi yang kesemuanya harus mampu dikuasai siswa. Tidaklah salah bila di sekolah dasar disebut sebagai pusat pendidikan, bukan hanya di kelas saja proses pembelajaran itu terjadi akan tetapi di luar kelas pun juga termasuk ke dalam kegiatan pembelajaran. (disdik.bekasikab.go.id)

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 20 tentang Sistem Pendidikan Nasional Nasional Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 8 menyatakan bahwa jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan. Dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa jenjang pendidikan formal di Indonesia terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Pendidikan Dasar adalah pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun, diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar atau sederajat dan tiga tahun di Sekolah Menengah Pertama atau sederajat. Sementara pengelolaan pendidikan dasar sesuai Undang-undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kewenangan daerah tingkat II (kabupaten/kota).

Dari beberapa konsep aksesibilitas dan pendidikan dasar yang telah dijabarkan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa aksesibilitas pendidikan dasar adalah kemudahan dan kesamaan kesempatan masyarakat dalam memanfaatkan pelayanan pendidikan dasar.

Dalam penelitian ini, indikator yang digunakan untuk mengukur aksesibilitas pendidikan adalah aksesibilitas dalam ekonomi dan pemerataan kesempatan menikmati pendidikan dalam kehidupan masyarakat.

2.5 Pendidikan Gratis

Kesadaran tentang pentingnya pendidikan yang dapat memberikan harapan dan kemungkinan yang lebih baik dimasa mendatang, telah mendorong berbagai upaya dan perhatian seluruh lapisan masyarakat terhadap gerak langkah perkembangan dunia pendidikan. Pendidikan sebagai upaya dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia, pada intinya bertujuan untuk memanusiakan, mendewasakan, serta merubah perilaku, serta meningkatkan kualitas menjadi lebih baik.

2.5.1 Definisi Pendidikan

Pendidikan pada hakekatnya adalah usaha sadar manusia untuk mengembangkan kepribadian di dalam maupun di luar sekolah dan berlangsung seumur hidup. Oleh karenanya agar pendidikan dapat dimiliki oleh seluruh rakyat sesuai dengan kemampuan masyarakat, maka pendidikan adalah tanggung jawab keluarga, masyarakat dan pemerintah. Tanggung jawab tersebut didasari kesadaran bahwa tinggi rendahnya tingkat pendidikan masyarakat berpengaruh pada kebudayaan suatu daerah, karena bagaimanapun juga, kebudayaan tidak hanya berpangkal dari naluri semata-mata tapi terutama dilahirkan dari proses belajar dalam arti yang sangat luas.

Teori pendidikan merupakan pengetahuan tentang makna dan bagaimana seyogyanya pendidikan dilaksanakan. Sedangkan pendidikan praktis merupakan pelaksanaan pendidikan secara kongkrit. Keduanya tidak dapat dipisahkan. Teori pendidikan memiliki syarat-syarat agar berpikir lurus dan benar, diskriptif dan

menjelaskan (Kisbiyanto, 2010:20).

Pada dasarnya pengertian pendidikan menurut UU SISDIKNAS No.20 tahun 2003 adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat.

Bratanata dkk. mengartikan pendidikan sebagai usaha yang sengaja diadakan baik langsung maupun dengan cara tidak langsung untuk membantu anak dalam perkembangannya untuk mencapai kedewasaannya (Ahmadi & Uhbiyati 2007 :69). Sedangkan John Dewey mendefinisikan pendidikan sebagai proses pembentukan kecakapan-kecakapan fondamental secara intelektual dan emosional kearah alam dan sesama manusia.

Menurut Brown dalam Ahmadi, (2004:74) bahwa pendidikan adalah proses pengendalian secara sadar dimana perubahan-perubahan didalam tingkah laku dihasilkan didalam diri orang itu melalui didalam kelompok. Dari pandangan ini pendidikan adalah suatu proses yang mulai pada waktu lahir dan berlangsung sepanjang hidup.

Ahmadi dan Uhbiyati (2007:70) mengemukakan bahwa pendidikan pada hakekatnya merupakan suatu kegiatan yang secara sadar dan disengaja, serta penuh tanggung jawab yang dilakukan oleh orang dewasa kepada anak sehingga timbul interaksi dari keduanya agar anak mencapai kedewasaan yang dicitacitakan dan berlangsung terus menerus.

Dari beberapa pendapat para ahli di atas maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan merupakan sarana untuk membantu seorang anak untuk dapat mengembangkan potensi-potensi yang ada dalam dirinya, baik itu secara langsung maupun tidak langsung agar mampu bermanfaat bagi kehidupannya dimasyarakat

2.5.2 Pembiayaan Pendidikan

Jones dalam Mulyono (2010:77-78) menyatakan Pembiayaan pendidikan pada dasarnya adalah menitikbertakan upaya pendistribusikan benefit pendidikan dan beban yang harus ditanggung masyarakat. Pembiayaan pendidikan berhubungan dengan distribusi distribusi beban pajak dalam berbagai jenis pajak, kelompok manusia serta metode pengalihan pajak ke sekolah. Hal yang penting dalam pembiayaan pendidikan adalah berupa besar uang yang harus dibelanjakan dari mana sumber uang diperoleh, dan kepada siapa uang harus dibelanjakan.

Fattah (2000:23) mengutarakan pembiayaan pendidikan merupakan jumlah uang yang dihasilkan dan dibelanjakan untuk berbagai keperluan penyelenggaraan pendidikan yang mencakup gaji guru, peningkatan profesional guru, pengadaan sarana ruang belajar, perbaikan ruang pengadaan peralatan/mobile, pengadaan alat-alat dan buku pelajaran, alat tulis kantor (ATK), kegiatan ekstrakurikuler, kegiatan pengelolaan pendidikan, dan supervisi pendidikan.

Supriyadi (2003:3-4) menyatakan biaya pendidikan merupakan salah satu komponen masukan instrumental yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Dalam setiap upaya pencapaian tujuan pendidikan baik tujuan-tujuan yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif biaya pendidikan memiliki peranan yang sangat menentukan. Hampir tidak ada upaya pendidikan yang dapat mengabaikan peranan biaya, sehingga dapat dikatakan bahwa tanpa biaya, proses pendidikan di sekolah tidak akan berjalan. Biaya dalam pendidikan memiliki cakupan yang luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga yang dapat dihargakan dengan uang. Dalam pengertian ini misalnya iuran siswa adalah jelas merupakan biaya, tetapi sarana fisik, buku sekolah dan guru juga adalah biaya.

Menurut Anwar (2003:140) pembiayaan pendidikan dapat dikualifikasikan menjadi biaya yang bersifat langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*).

- a) Biaya langsung terdiri dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan pengajaran dan kegiatan belajar siswa berupa pembelian alat-alat pelajaran, sarana belajar, biaya transportasi, gaji guru baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, orang tua, maupun siswa sendiri.
- b) Biaya tidak langsung berupa keuntungan yang hilang dalam bentuk biaya kesempatan yang hilang yang dikorbankan oleh siswa selama belajar. Pembiayaan pendidikan ada yang berupa biaya bugetair dan biaya non bugetair. Pembiayaan yang bersifat bugetair yaitu biaya yang diperoleh dan dibelanjakan oleh sekolah sebagai suatu lembaga sedangkan biaya non bugetair yaitu biaya pendidikan yang dibelanjakan oleh murid, orang tua / keluarga dan biaya kesempatan pendidikan.

Disamping biaya langsung dan biaya tidak langsung dikenal juga pengkategorian *private cost* dan *social cost*. *Private cost* adalah biaya yang dikeluarkan untuk membiayai sekolah anaknya termasuk di dalamnya *forgone opportunities*. Sedangkan *social cost* dapat dikatakan sebagai biaya publik yaitu sejumlah biaya sekolah yang dibayar masyarakat (Anwar, 2003:159-160).

Biaya pendidikan juga dapat digolongkan menjadi *monetary* dan *non monetary cost*. *Monetary cost* merupakan nilai pengorbanan yang terwujud dalam pengeluaran uang sedangkan *non monetary cost* adalah nilai pengorbanan yang tidak diwujudkan dengan pengeluaran uang seperti biaya yang diperhitungkan dimana seorang siswa tidak mengambil kesempatan waktu senggangnya untuk bersenang-senang tetapi digunakan untuk membaca buku (Anwar, 2003:160)

Dilihat dari sifatnya biaya dapat dibedakan menjadi biaya rutin dan biaya investasi atau pembangunan. Dalam sistem anggaran di Indonesia, alokasi biaya rutin pada lembaga-lembaga pendidikan dituangkan dalam daftar isian kegiatan. Penyaluran subsidi pemerintah ke satuan-satuan pendidikan dapat berupa uang yang jelas peruntukannya, dana tambahan berbentuk hibah, atau berupa tenaga dan barang seperti guru/ tenaga kependidikan, buku-buku pelajaran dan perlengkapan sekolah (Supriyadi, 2003:4-5).

Menurut Mrophet (1975:253), pada dasarnya pembiayaan diklasifikasikan menjadi dua model, yaitu

a) Flat Grant Model

Flat grant model menggunakan sistem distribusi dana. Semua distrik atau kabupaten/kota menerima jumlah dana yang sama untuk setiap muridnya tidak memperlihatkan perbedaan kemampuan daerah. Daerah yang sumber dayanya kaya raya dan daerah yang sumber daya alamnya tidak mendukung (miskin), untuk membiayai program pendidikan tetap menerima dana dengan jumlah yang sama dan dihitung biaya per siswa dalam 1 (satu) tahun yang direfleksikan sebagai kebutuhan yang bervariasi dalam unit biaya yang diberikan kepada sekolah.

b) Equalization Model

Equalization model ini bertitik tolak pada ability to pay (kemampuan membayar) masyarakat. Masyarakat yang miskin tentu perlu menerima bantuan dana lebih serius dibanding dengan masyarakat yang income-nya lebih tinggi. Karena itu sekolah miskin akan memperoleh kesempatan sejajar dengan sekolah lainnya, artinya setiap daerah akan menerima jumlah dana yang berbeda tiap tahun tergantung bagaimana membagi sesuai kepada kemampuan daerah. Daerah miskin akan menerima 5 per mil ditambah dengan 7 per mil dana dasar daerah.

Sedangkan menurut Jones (1985:100) ada enam model pembiayaan pendidikan, yaitu:

a) Flat Grant

Flat grant merupakan tipe perencanaan bantuan pembiayaan pendidikan yang pertama dan tertua. Dalam rencana ini, setiap sekolah memiliki sejumlah dana yang sama, yang dihitung per siswa atau per unit pendanaan lainnya. Akibat dari sistem bagi rata, maka sekolah yang jumlah siswanya banyak akan mengeruk uang lebih besar, sehingga atas dasar hal tersebut flat grant tidak dianggap sebagai equalizing. Flat grant bisa cocok di bawah kondisi-kondisi politik yang memiliki konsensus yang memutuskan bahwa semua distrik atau semua sekolah mendapat bantuan yang sama terlepas dari seberapa besar kekayaan mereka atau seberapa rendah tarif pajak yang mereka berlakukan.

b) Power Equalizing

Power equalizing dibebankan kepada distrik-distrik yang sangat kaya untuk membayarkan sebagian pajak sekolah yang mereka pungut kembali ke kantong negara bagian. Negara bisa menggunakan uang yang dari distrik-distrik kaya untuk menambah bantuan bagi distrik-distrik yang miskin. Setiap daerah akan menerima jumlah dana berbeda tergantung pada kemampuan penghasilan daerah (APBD). Daerah miskin akan menerima 5 per mil ditambah dengan 7 per mil dana dasar daerah. Dengan demikian akan ada keseimbangan dana antar daerah-daerah yang sumber daya alamnya kaya.

c) Complete State Model

Complete state model adalah satu-satunya rencana pembiayaan pendidikan yang dirancang untuk menghapus semua perbedaan lokal, baik dalam pembelanjaan

maupun dalam pemerolehan pajak tidak akan ada pajak property sekolah lokal dengan berbagai taraf dan basis pajak lokal adalah unequal (tidak seimbang). Para pendukung juga mengatakan bahwa pengawasan keuangan lokal tidak efisien untuk masyarakat secara keseluruhan. Maka complete state model menempatkan lebih banyak tanggung jawab untuk akuntabilitas pendidikan secara merata di tingkat negara bagian.

d) Foundation Plan

Foundation plan, dirancang untuk menggali empat masalah besar dalam pendidikan dan keuangan, yaitu: kesetaraan pembelanjaan, penetapan-penetapan standar pajak dan pembelanjaan sekolah minimum, pemisahan (demarkasi) wewenang politik antara distrik-distrik sekolah lokal dengan negara bagian, dan provisi untuk perbaikan berkesinambungan atas proses pendidikan. Para pendukungnya menganggap bahwa negara harus mematok batas-batas minimum dan pemerintah lokal harus diperbolehkan untuk melampaui batas-batas minimum hingga ke tingkatan yang memang ingin mereka lakukan. Cara kerja foundation plan adalah, pertama, negara harus menentukan biaya per siswa per tahun bagi program pendidikan yang memuaskan. Kedua, negara harus mematok tarif pajak minimum yang harus diberlakukan oleh semua distrik sekolah. Ketiga, negara memberikan hibah (grants) kepada tiap distrik sekolah dengan jumlah yang sama. Sedangkan besarnya bantuan adalah situasional terhadap kekayaan lokal tetapi tidak pada upaya pajak. Foundation plan membagi kue dengan porsi yang sama, namun distrik-distrik miskin lebih diutamakan.

e) Guaranteed Percent Equalizing Model

Guaranteed percent equalizing model ini dimaksudkan bahwa negara membayar persentase tertentu dari total biaya pendidikan yang diinginkan oleh tiap distrik sekolah lokal. Penyertaan persentase negara diberlakukan tinggi pada distrik-distrik sekolah melarat, dan persentase sekolah rendah pada distrik yang kaya. Para pendukung model ini menyatakan bahwa memaksimalkan pengawasan local, kesetaraan wajib pajak, dan efisiensi sekolah lokal. Model ini juga mendukung kesetaraan pembayar pajak. Model ini memastikan atau menjamin tiap distrik sekolah lokal dengan sejumlah dana tertentu persiswa untuk tiap per mil pajak yang dipungut secara lokal.

f) Complete Local Support Model

Dalam complete local support model, semua sumber dana dari pemerintah negara bagian atau dana dari provinsi diharapkan seluruh biaya pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah lokal atau daerah. Sistem ini akan memberikan dampak pada sistem pendidikan yang ada di daerah, karena bisa saja pendapatan daerahnya yang tinggi memberi jumlah dana yang tinggi pula, yang pada akhirnya berbuah pada kualitas hasil (output) yang berbeda.

Model pembiayaan yang dijelaskan di atas memberi gambaran bahwa ada keunggulan dan kelemahan pada masing-masing model. Sistem pembiayaan di Indonesia agaknya sulit merujuk kepada salah satu model. Di Indonesia masing-masing elemen seperti pemerintah pusat, pemerintah daerah, orang tua murid, dan masyarakat secara ideal harus memberi biaya untuk pendidikan.

Pendanaan pendidikan di Indonesia sebagaimana tertuang dalam PP Nomor 48 tahun 2008 tentang Penganggaran Pendidikan dinyatakan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat yang dibagi menjadi:

- a) Biaya Satuan Pendidikan, adalah biaya penyelenggaraan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan yang meliputi biaya investasi, biaya operasional, bantuan biaya pendidikan dan beasiswa.
- b) Biaya Penyelenggaraan dan/ atau Pengelolaan Pendidikan, adalah biaya penyelenggaraan dan/ atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah, Pemprov, Pemkot/ Pemkab, atau penyelenggara satuan pendidikan yang didirikan masyarakat atau Yayasan.
- c) Biaya Pribadi Peserta Didik, adalah biaya operasional yang meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Pemerintah pusat melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah melakukan bantuan finansial kepada sekolah yang akrab kita kenal dengan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang telah berlangsung selama lebih dari 10 tahun.

2.5.3 Pendidikan Gratis

Menurut Wahyudi (2005:78) Pendidikan gratis dan mudah bagi rakyat artinya pendidikan tersebut diselenggarakan untuk rakyat dan mudah diikuti atau dijangkau untuk semua rakyat. Sedangkan menurut Harsono (2007:51), sekolah gratis adalah sekolah dimana anak-anak dan orang tua tidak harus membayar biaya yang dikelola oleh sekolah, misalnya uang SPP, uang pengembangan, uang pendaftaran, dan uang buku.

The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO) menyatakan bahwa salah satu tujuan *Education for All (EFA)* adalah bahwa sekolah mesti bebas dari pungutan. Ini berarti bahwa orangtua tidak perlu membayar iuran sekolah agar anaknya pergi ke sekolah. Selain itu, orangtua tidak perlu membayar berbagai pengeluaran lain yang membuat anak-anak miskin tidak bersekolah. Pengeluaran tersebut antara lain membeli buku teks, biaya partisipasi dalam kegiatan olahraga, dan lain sebagainya (<http://portal.unesco.org/education>).

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pendidikan gratis adalah pendidikan dimana semua lapisan masyarakat terutama masyarakat kurang mampu dapat melaksanakan kegiatan belajarnya dengan murah dan mudah yaitu mereka tidak harus membayar biaya-biaya yang dikelola oleh sekolah, misalnya uang SPP, uang pengembangan, uang pendaftaran, dan uang buku atau dapat dikatakan tanpa dipungut biaya.

Bila kita bandingkan dengan penerapan dan penggunaan pendidikan gratis di beberapa negara, maka pembiayaan pendidikan di Indonesia akan sangat terasa kurang. Pendidikan negeri gratis di 50 negara bagian di Amerika Serikat memang betul-betul tidak ada iuran wajib sekolah. Kadang-kadang ada sedikit iuran untuk kegiatan ekstrakurikuler seperti karyawisata. Tetapi iuran sukarela itu sangat jarang, bahkan seragam drum band juga disediakan. Semua buku teks dipinjamkan. Siswa menerima buku-buku teks pada awal tahun dan mengembalikannya pada akhir tahun pelajaran. Pendidikan negeri gratis juga berarti bahwa Pemerintah Pusat memberikan *block grants* yang hanya dapat dipergunakan untuk pendidikan yang menjamin level *basic foundation* atau kecukupan untuk setiap siswa. Pemerintah daerah menambah dana pendidikan tersebut dari sumber pajak daerah. Pemerintah daerah di Amerika Serikat mempunyai kewenangan penuh atas pajak kepemilikan tanah dan rumah, seperti halnya di Jepang dan

negara-negara lain. Pemerintah daerah yang memiliki sumber pajak kepemilikan yang kaya akan menambah banyak dana pendidikan dan yang miskin akan menambah sedikit, tetapi level dasar kecukupan dijamin oleh Pemerintah Pusat. (McMahon:2005).

Di Finlandia, pendidikan dasar merupakan pendidikan umum (*general education*) yang disediakan tanpa pungutan bagi seluruh kelompok usia pendidikan dasar. (<http://www.edu.fi>). Dalam Undang-undang Pendidikan Dasar Tahun 1998 disebutkan bahwa pendidikan dasar yang berupa sekolah komprehensif (*comprehensive school*) berlangsung selama sembilan tahun dan diperuntukkan bagi anak usia antara 7 dan 16 tahun. Apabila tidak dimungkinkan bagi anak untuk masuk sekolah karena kesehatan atau alasan lain, pemerintah lokal berkewajiban untuk menyediakan pendidikan dalam bentuk lain. Undang-undang tersebut juga mengamanatkan bahwa dalam menempuh pendidikan dasar siswa bebas dari pungutan untuk iuran, buku, dan lainnya. Siswa juga memperoleh makan gratis satu kali sehari. Transportasi gratis disediakan bagi siswa yang menempuh perjalanan ke sekolah yang melebihi 5 km. (<http://www.edu.fi>).

Semua anak di Hongkong, terlepas dari suku dan warganegara apapun, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh pendidikan dasar (sekolah dasar dan sekolah menengah pertama) tanpa pungutan biaya. Menerima pendidikan sekolah merupakan hak dasar bagi semua anak, yang dilindungi oleh undang -undang Pendidikan. (<http://www.info.gov.hk>).

Pendidikan gratis di Bhutan diperuntukkan pada jenjang pendidikan dasar 9 tahun. Menteri Pendidikan Bhutan menyatakan bahwa pendidikan dasar gratis di Bhutan merupakan salah satu pendidikan dasar gratis terlama di dunia. (<http://www.kuenselonline.com>).

Indonesia memiliki program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang sudah beroperasi selama satu dekade. Program ini memberikan alokasi hibah kepada sekolah dan telah memberikan dampak kepada sekitar 43 juta siswa sekolah dasar dan sekolah menengah tingkat pertama di Indonesia. World

Bank baru-baru ini menerbitkan sebuah laporan yang mengkaji program tersebut setelah satu dekade implementasi. Setelah program BOS diperkenalkan pada tahun 2005, keluarga yang memiliki anak di sekolah dasar dan menengah tingkat pertama mengeluarkan biaya 6% lebih sedikit pada tahun pertama BOS berjalan. 20% keluarga termiskin mengalami penurunan biaya terbesar, begitu pula siswa yang bersekolah di sekolah pemerintah. Penghematan semakin terlihat pada tingkat sekolah menengah pertama, dimana pengeluaran keluarga termiskin turun sebanyak 30%, dibandingkan 5% untuk tingkat sekolah dasar. Namun pada tahun 2009, ketika sekolah-sekolah semakin mengenal cara kerja program BOS, biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh keluarga mulai naik. Menurut nilai biaya riil, rata-rata pengeluaran rumah tangga pada tahun 2012 menjadi 46% lebih tinggi di tingkat sekolah dasar dibandingkan pada tahun 2003 sebelum program BOS berjalan. (World Bank, 2015)

Berdasarkan PP Nomor 48 tahun 2008 tentang Penganggaran Pendidikan dinyatakan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat yang dibagi menjadi 1) Biaya satuan Pendidikan 2) Biaya Penyelenggaraan dan/ atau Pengelolaan Pendidikan 3) Biaya Pribadi Peserta Didik. Selama implementasinya yang sudah lebih dari satu dekade tersebut, sampai saat ini BOS hanya mampu menutup biaya satuan pendidikan dan biaya penyelenggaraan pendidikan. Sedangkan biaya pribadi peserta didik masih menjadi tanggungan keluarga.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian dekriptif dengan pendekatan kualitatif.

Creswell (2012:4-5) mengatakan bahwa:

“penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang-oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan...Siapa pun yang terlibat dalam bentuk penelitian ini harus menerapkan cara pandang induktif, berfokus pada makna individual dan menerjemahkan kompleksitas suatu persoalan”.

Berdasarkan pada pendapat Creswell diatas bahwa penelitian kualitatif mengeksplorasi masalah sosial atau kemanusiaan. Masalah sosial atau kemanusiaan umumnya dirasakan oleh banyak orang, yang dapat diambil sebagai contoh adalah mengenai masalah pendidikan. Jumlah siswa, tingkat kelulusan, jumlah tenaga kependidikan merupakan masalah kuantitatif, sementara masalah pelayanan pendidikan sendiri merupakan masalah kualitatif.

Menurut Spencer, dkk (2003:10) metode penelitian kualitatif secara luas telah digunakan dalam evaluasi kebijakan. Ada pemahaman bahwa penelitian kualitatif berkontribusi terhadap kebijakan, evaluasi dan perbaikan formulasi, dan bahkan sampai pada analisis kebijakan, baik sendiri maupun hubungannya dengan metode kualitatif. Namun tak ada standar eksplisit menyetujui mengenai kualitas dalam metode evaluasi kebijakan kualitatif, dan tidak ada kriteria formal yang disepakati untuk menilai kualitas penelitian evaluasi kualitatif.

Pendekatan kualitatif dalam evaluasi menurut Patton (2003:2): *“Qualitative methods are often used in evaluation because they tell the program’s story by capturing and communicating the participant stories”*. Metode kualitatif ini digunakan dalam evaluasi karena pendekatan ini

memberikan cerita program (gambaran program) melalui penangkapan cerita dari partisipan program.

Penggunaan penelitian kualitatif dalam studi evaluasi kebijakan program pendidikan ini bagi penulis dimaksudkan untuk mendapatkan data yang terbuka dan analisis yang lebih mendalam. Penelitian ini menggunakan metode wawancara, data naratif, catatan lapang dari pengamatan dan dokumentasi tertulis lainnya. Selain itu pendekatan kualitatif memberikan hubungan antara evaluator dengan stakeholders kebijakan yang mendalam untuk menemukan hasil dan rekomendasi dalam program pendidikan gratis dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan dasar di Kota Blitar.

3.2 Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan oleh peneliti untuk melakukan penelitian. Berdasarkan teknik pengumpulan penelitian diatas maka instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Peneliti sendiri

Peneliti sendiri merupakan instrumen utama dalam pengumpulan data, terutama dalam proses wawancara dan analisis data. Menurut Sugiyono (2014) menyatakan bahwa yang menjadi instrumen utama di dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri.

Oleh karena itu, peneliti merupakan instrumen kunci dalam penelitian kualitatif.

2. Pedoman wawancara

Pedoman wawancara bertujuan agar pencarian data dapat terarah sesuai dengan tujuan penelitian. Instrumen ini berisi daftar pertanyaan yang disusun peneliti guna memudahkan dan mengarahkan wawancara agar sesuai dengan dalam fokus penelitian

3. Catatan lapangan

Catatan lapangan dipergunakan untuk mencatat apa saja yang didengar, dilihat dan dipikirkan dalam rangka pengumpulan data di lapangan.

4. Perangkat penunjang

Perangkat penunjang yang digunakan peneliti meliputi alat tulis atau alat pencatat lainnya yang digunakan untuk menangkap informasi yang diperoleh baik dari sumber primer maupun sumber sekunder berdasarkan fenomena di lapangan.

5. Alat dokumentasi

Alat dokumentasi yang digunakan bisa seperti perekam suara yang dapat digunakan saat wawancara, kamera yang dapat digunakan untuk menggambarkan suatu proses kegiatan yang berkenaan dengan penelitian.

3.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian ditetapkan untuk memberikan batasan terhadap studi dan kajiannya sehingga penelitian lebih terarah. Fokus penelitian memiliki dua tujuan (Moleong, 2008:94):

- a) Penetapan fokus membatasi studi yang berarti bahwa dengan adanya fokus, penentuan tempat penelitian menjadi lebih banyak.
- b) Penentuan fokus secara efektif menetapkan kriteria inklusi-eksklusi untuk menyaring informasi yang masuk

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka peneliti memutuskan bahwa penelitian ini berfokus kepada:

Evaluasi Program Pendidikan Gratis di Kota Blitar

1. Evaluasi Input
2. Evaluasi Proses

3. Evaluasi output
4. Evaluasi Dampak

3.4 Lokasi dan Situs Penelitian

Tujuan menentukan lokasi penelitian adalah sebagai penyempit ruang lingkup pembahasan dan sekaligus untuk memepertajam fenomena sosial yang akan dikaji yaitu di Kota Blitar. Lokasi ini dipilih dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a) Pendidikan gratis sebenarnya tidak hanya ada di Kota blitar saja, akan tetapi yang membedakan adalah pendidikan bukan hanya gratis pada pembiayaan satuan pendidikan dan penyelenggaraan pendidikan, bahkan pemerintah Kota Blitar membebaskan peserta didik dari biaya pribadi, dengan menyediakan fasilitas peserta pendidikan seperti seragam, sepatu, alat tulis-menulis dan dukungan teknologi berupa pemberian tab kepada peserta didik.
- b) Pembebasan siswa dari dari segala macam biaya tentu akan berpengaruh kepada kondisi ekonomi keluarganya, jika benar adanya maka fenomena ini merupakan hal yang menarik untuk diteliti

Situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti menangkap keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti untuk memperoleh data-data yang valid, akurat dan yang benar-benar diperlukan. Situs penelitian dalam penelitian ini adalah semua stakeholder yang berkaitan dengan evaluasi program pendidikan gratis terutama Dinas Pendidikan Kota Blitar sebagai implementor program.

3.5 Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a) Informan, sebagai informan awal dipilih secara purposif, dengan objek yang menguasai permasalahan yang diteliti (*key informan*). Informasi selanjutnya diminta kepada informan awal untuk menunjukkan informan lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian informan kedua tersebut juga diminta untuk menunjukkan informan lain yang dapat memberikan yang dibutuhkan peneliti, begitu seterusnya. Metode ini biasa dikenal dengan *snow ball sampling* yang dilakukan secara serial atau beruntun. Pada penelitian ini yang dipandang oleh peneliti sebagai informan kunci adalah Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar, Mohammad Sidik, S.Sos, M.AP dan Kasubag Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar Ana Rohana.
- b) Dokumen, yaitu teknik dokumentasi yang dipakai untuk mendapatkan data melalui bahan-bahan tertulis berupa bahan-bahan laporan dan arsip lain yang relevan dengan program pendidikan gratis di Kota Blitar. Dokumen yang dipandang relevan dan dapat mendukung penelitian ini adalah Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Blitar, Peraturan Walikota Blitar No 8 tahun 2015, dokumen laporan UPTD pendidikan tingkat kecamatan, serta dokumen laporan sekolah. Teknik ini digunakan untuk melengkapi informasi peneliti untuk mendukung teknik-teknik pengumpulan data yang telah disebutkan diatas.
- c) Tempat dan peristiwa sebagai sumber data tambahan dilakukan melalui observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan pelaksanaan program yang akan dievaluasi.
- d) Data hasil observasi, didapatkan melalui proses observasi peneliti sebagai sumber data yang akurat dan terpercaya karena merupakan fakta, kemudian dianalisis dengan teori untuk mendapatkan temuan penelitian.

3.6 Metode Pengumpulan Data

Terdapat tiga metode mengumpulkan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a) Wawancara

Wawancara dalam penelitian kualitatif menjadi metode mengumpulkan data yang paling utama. Menurut Stewart and Cash (2008) dalam Herdiansyah (2010:118) mendefinisikan wawancara sebagai berikut: *an interview is interactional because there is an exchanging, or sharing of roles, responsibilities, feelings, beliefs, motives, and information. If one person does all of talking and the other all of the listening, a speech to an audience of one, not an interview taking place.* Definisi tersebut diartikan bahwa wawancara adalah sebuah interaksi yang didalamnya terdapat pertukaran atau berbagai aturan, tanggung jawab, perasaan, kepercayaan, motif dan informasi. Wawancara bukanlah kegiatan dengan kondisi satu orang melakukan/memulai pembicaraan sementara yang lain hanya mendengarkan.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan bentuk wawancara semi terstruktur dan tidak terstruktur. Wawancara semi terstruktur memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pertanyaan terbuka, namun ada batasan tema dan alur pembicaraan
2. Kecepatan wawancara dapat diprediksi
3. Fleksibel, tetapi terkontrol
4. Ada pedoman wawancara yang dijadikan patokan dalam alur, urutan dan penggunaan kata
5. Tujuan wawancara adalah untuk memahami suatu fenomena.

Sedangkan wawancara tidak terstruktur memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pertanyaan sangat terbuka, jawaban lebih luas dan bervariasi
2. Kecepatan wawancara sulit diprediksi
3. Sangat fleksibel
4. Pedoman wawancara sangat longgar urutan pertanyaan, penggunaan kata, alur pembicaraan
5. Tujuan wawancara adalah untuk memahami suatu fenomena.

Dalam penelitian ini wawancara dilakukan dengan narasumber sebagai berikut:

1. Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar, Mohammad Sidik, S.Sos, M.AP
2. Kepala Sub Bagian Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar.
Ana Rohana
3. Kepala UPTD Pendidikan tingkat kecamatan Kepanjen Kidul,
Purwaningrum
4. Kepala UPTD SDN Tanjungsari 1, Sri Utami dan Kepala SMPN 4 Kota
Blitar, Mofid
5. Peserta didik di Kota Blitar,
6. Wali peserta didik di Kota Blitar

b) Observasi

Marshall (1995) dalam Sugiyono (2012:309) menyatakan: *“through observation, the researcher learn about behavior and the meaning attached to those behavior”*. Melalui observasi, peneliti belajar tentang perilaku, dan makna perilaku tersebut. Observasi sebagai pengumpulan data dilakukan dengan mengamati keadaan secara wajar tanpa berusaha untuk melakukan atau mempengaruhi dan memanipulasinya. Teknik observasi dapat dilaksanakan bersamaan pada saat wawancara dan pengambilan

dokumentasi. Dalam teknik ini peneliti melakukan pengamatan terhadap fenomena, peristiwa, sikap dan tingkah laku responden secara teliti dan cermat.

Teknik observasi yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah observasi non-partisipasi. Observasi non-partisipasi merupakan teknik yang mana peneliti tidak melibatkan diri dalam lingkungan yang diamati sehingga mempengaruhi objek pengamatan tersebut dan peneliti hanya bertindak sebagai pengumpul data.

Objek yang dijadikan sasaran dalam penelitian ini adalah segala sesuatu yang terkait dengan para pembuat, pelaksana, maupun terdampak Program Sekolah Gratis, dalam fase input, proses, output dan dampak. Objek sasaran seperti disebut diatas adalah stakeholder kunci yang termasuk dalam Program Sekolah Gratis, yaitu Dinas Pendidikan Kota Blitar, SMP 4 Kota Blitar, SD Tanjungsari 1 Kota Blitar, walimurid dan siswa.

c) Studi Dokumen

Dokumen menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu yang tertulis atau tercetak yang dapat dipakai sebagai bukti atau keterangan. Sedangkan menurut Sugiyono (2012:326) dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen dapat berupa tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan contohnya adalah catatan harian, sejarah kehidupan (*les histories*), cerita, biografi, peraturan, kebijakan.

Studi dokumen adalah salah satu metode dalam pengumpulan data penelitian kualitatif dengan melihat dan menganalisa dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau orang lain tentang subjek. Studi dokumentasi merupakan cara yang dilakukan peneliti kualitatif sebagai metode mendapatkan gambaran dari sudut pandang subjek melalui

media tertulis dan media lainnya yang ditulis atau dibuat oleh subjek yang bersangkutan (Herdiansyah, 2010:143)

Dokumen yang dijadikan sebagai bahan studi adalah dokumen resmi. Dokumen resmi dianggap mampu memberikan gambaran tentang aktifitas, keterlibatan individu dalam suatu komunitas tertentu dalam setting sosial. Selain itu, perjalanan karier, jabatan, dan tanggungjawab yang pernah diterima oleh individu tersebut mampu menggambarkan kepribadian dan karakter dari individu tersebut. Dokumen resmi terdiri dari dokumen internal dan dokumen eksternal. Dokumen internal dapat berupa catatan, memo, pengumuman, instruksi, aturan suatu lembaga, sistem yang diberlakukan, hasil notulensi rapat pimpinan dan lain sebagainya. Dokumen eksternal dapat berupa bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh suatu lembaga sosial, seperti majalah, koran, buletin, surat pernyataan dan lain sebagainya (Moleong, 2008).

Dokumen resmi yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan laporan yang berkaitan dengan program pendidikan gratis di Kota Blitar dan arsip lain yang relevan dengan program tersebut.

3.7 Analisis Data

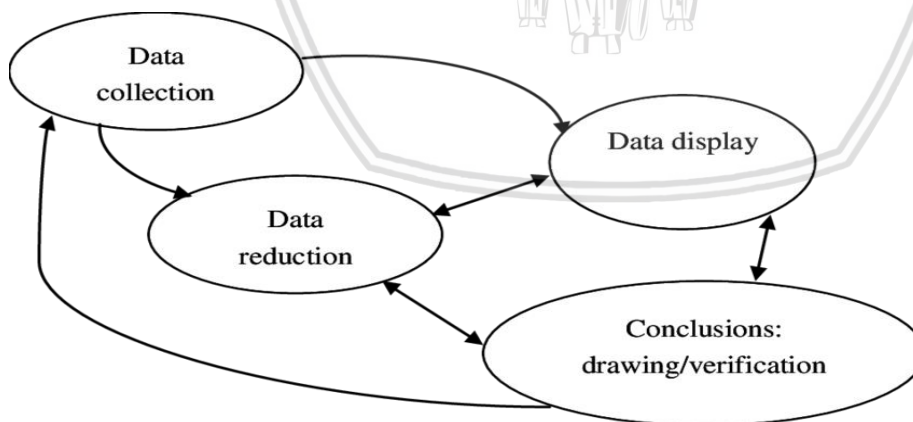
Data diperlukan oleh peneliti untuk menjawab fokus penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam penelitian kualitatif data diperoleh dari berbagai sumber dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam dan dilakukan secara terus menerus sehingga data yang didapatkan jenuh. Bogdan dalam Sugiyono (2014:244) menyatakan bahwa:

“analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang telah diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain

sehingga dapat mudah difahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.”

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif yang meliputi analisis-analisis berdasarkan obyek penelitian yang telah disusun. Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan sejak pada saat memasuki lapangan dan setelah selesai di lapangan dalam periode tertentu (Sugiyono, 2014:246).

Dalam menganalisis data penelitian, peneliti mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Miles,Huberman,Saldana (2014:14) yang mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Dalam analisis interaktif, analisis data dilakukan dalam tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Kegiatan analisisnya dimulai dengan mengumpulkan data lapangan, mereduksi data, menyajikan data dan akhirnya menarik kesimpulan. Adapun model analisa data interaktif dapat dilihat pada gambar 1 dibawah ini:



Gambar 1. Komponen – komponen Analisis Data Model Interaktif
Sumber: Analisis Miles, Huberman, Saldana 2014

1. Koleksi Data (Data Collection)

Peneliti melakukan pengumpulan data melalui tiga teknik yaitu: pengamatan (Observasi), wawancara (interview) dan dokumentasi. Beberapa teknik pengumpulan data ini dilakukan karena data yang dibutuhkan oleh peneliti di lapangan berbeda dan tidak selalu berbentuk dokumen akan tetapi berbentuk pernyataan maupun gambar. Oleh karena itu peneliti melakukan kegiatan wawancara untuk mendapatkan informasi yang mendalam dari beberapa informan terhadap pengamatan yang dilakukan oleh peneliti maupun dokumen yang didapatkan oleh peneliti. Dalam proses pengumpulan data peneliti melakukannya berulang-ulang sesuai dengan kebutuhan data dan kejenuhan yang berkaitan dengan rumusan masalah dan fokus penelitian.

2. Reduksi Data (Data Reduction)

Data yang diperoleh dari lapangan semakin lama jumlahnya semakin banyak dan kompleks. Oleh karena itu, perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memfokuskan pada hal-hal penting, memilih hal-hal pokok serta dicari tema dan polanya (Sugiyono, 2014:247). Sehingga data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti ketika mencari data yang diperlukan dan serta mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data pada tahap selanjutnya.

3. Penyajian Data (Data Display)

Penyajian data merupakan suatu langkah yang harus dilakukan setelah mereduksi data. Pada penelitian kualitatif, penyajian data dapat dilakukan dengan bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, flowchart dan sejenisnya. Miles and Huberman dalam Sugiyono (2014:249) menyatakan bahwa “yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif”. Dengan mendisplay data maka akan

memudahkan peneliti untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami sebelumnya.

4. Kesimpulan (Conclusion Drawing/ Verification)

Langkah selanjutnya yang perlu dilakukan setelah mereduksi data dan mendisplay data yaitu penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang ditemukan masih bersifat sementara dan akan berubah apabila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat dan mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Begitupula sebaliknya kesimpulan yang telah ditetapkan diawal akan menjadi kredibel apabila didukung oleh data-data dan bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali kelapangan untuk mengumpulkan data.

Pada penelitian kualitatif, kesimpulan merupakan temuan yang baru atau sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Lokasi dan Situs Penelitian

4.1.1 Lokasi Penelitian

Kota Blitar merupakan salah satu Pemerintah Kota dari 9 Pemerintah Kota di Propinsi Jawa Timur dengan luas wilayah sebesar 32,578 km². Kota Blitar terletak pada koordinat 112° ,14' - 112o 28' Bujur Timur dan 8° 2' - 8° 8' Lintang Selatan atau pada sisi barat daya Propinsi Jawa Timur. Jarak antara pusat Pemerintahan Kota dengan pusat pemerintahan propinsi di Surabaya sejauh ± 160 Km. Temperatur udara rata-rata berkisar pada 29° C dengan type iklim C- 3. Wilayah Kota Blitar dikelilingi oleh wilayah Kabupaten Blitar dengan batas – batas sebagai berikut :

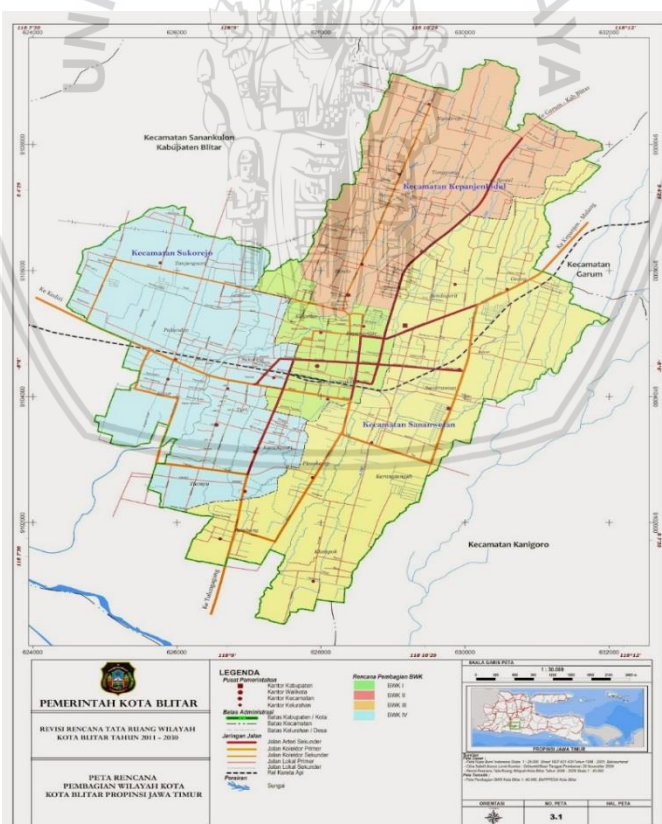
- a) Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Nglegok dan Garum Kabupaten Blitar
- b) Sebelah Selatan berbatasan dengan Kec. Sanankulon & Kanigoro Kabupaten Blitar
- c) Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Sanankulon & Nglegok Kabupaten Blitar
- d) Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Kanigoro dan Garum Kabupaten Blitar

Rata – rata ketinggian Kota Blitar dari permukaan laut sekitar 156 m. Dilihat dari topografinya wilayah Kota Blitar masih termasuk dataran rendah.

Blitar. Sungai yang mengalir di Kota Blitar adalah sungai lahar dengan panjang + 7, 84 km yang hulunya berada di Gunung Kelud dan bermuara di sungai Brantas.

g + 7, 84 km yang hulunya berada di Gunung Kelud dan Brantas.

Pembagian Batas wilayah Kota Blitar dapat dilihat lebih lanjut ini:

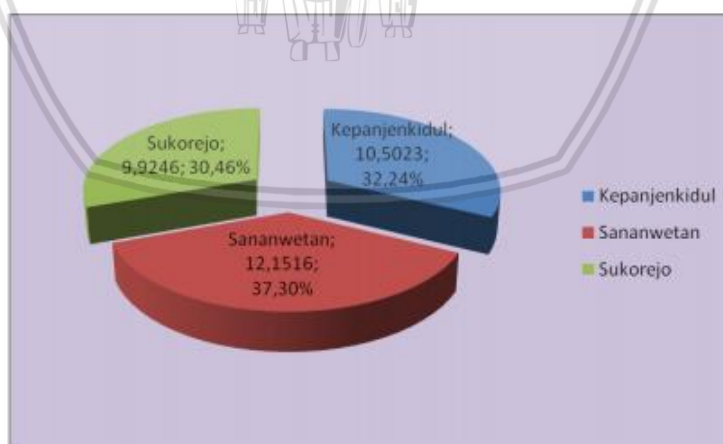


Sumber: LKPJ IP Kota Blitar, 2015:2

Rata – rata ketinggian Kota Blitar dari permukaan laut sekitar 156 m.

Dilihat dari topografinya wilayah Kota Blitar masih termasuk dataran rendah. Keberadaan gunung Kelud mempengaruhi struktur tanah yang terdiri dari jenis tanah regosol adalah tanah yang berasal dari Gunung Kelud (Vulkan) dan Litosol dengan ciri tanah gembur, korositas tinggi dan tahan terhadap erosi. Karena kondisi yang demikian maka berpengaruh terhadap pola pemanfaatan dan tata guna tanah di Kota Blitar. Sungai yang mengalir di Kota Blitar adalah sungai lahar dengan panjang + 7, 84 km yang hulunya berada di Gunung Kelud dan bermuara di sungai Brantas.

Secara administratif, Kota Blitar terbagi menjadi 3 kecamatan dan 21 kelurahan, yang terbagi lagi kedalam wilayah RW dan RT. Pada tahun 2015 jumlah RW dan RT di Kota Blitar adalah 188 RW dan 648 RT dengan pembagian luas wilayah dalam Km2 sebagai berikut :



Gambar 3 Kepadatan Penduduk Per Kecamatan Kota Blitar
Sumber: LKPJ IP Kota Blitar 2015:3

Sedang jumlah penduduk Kota Blitar antara semester II Tahun 2014 sampai dengan semester I tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 0,188% yakni dari 145.111 jiwa menjadi 144.838 jiwa yang tersebar di 3 Kecamatan dan 21 Kelurahan. Hal ini disebabkan pada tahun 2015 dilakukan kegiatan konfirmasi data penduduk Kota Blitar antara data penduduk SIAK (biodata WNI) dan data penduduk pada Kartu Tanda Penduduk Elektronik (KTP-el), sehingga didapati beberapa penduduk yang memiliki identitas ganda.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, Walikota perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan. Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Blitar Nomor 4 Tahun 2013, perangkat daerah Kota Blitar terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

4.1.2 Situs Penelitian

Dinas Pendidikan Kota Blitar berdasarkan Peraturan Walikota Blitar Nomor 25 Tahun 2014 mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah dibidang pendidikan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan bagan di atas Susunan Organisasi Dinas Pendidikan Kota Blitar terdiri dari:

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat membawahi:

1. Sub Bagian Umum, Kepegawaian dan Kearsipan
2. Sub Bagian Keuangan
3. Sub Bagian Penyusunan Program dan Evaluasi
- c. Bidang Pendidik dan Tenaga Kependidikan membawahi:
 1. Seksi Tenaga Pendidik dan Kependidikan Dasar
 2. Seksi Tenaga Pendidik dan Kependidikan Menengah
- d. Bidang Pendidikan Non Formal (PNF) dan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)
- e. Unit Pelaksana Teknis Dinas
- f. Kelompok Jabatan Fungsional

Untuk menjalankan tugas sebagaimana dimaksud dalam Perwali tersebut, Dinas Pendidikan melaksanakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan dibidang pendidikan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- b. Pengkoordinasian penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang pendidikan
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang pendidikan dan pelayanan umum dibidang pendidikan
- d. Pembinaan dan pengendalian pelaksanaan tugas di bidang pendidikan
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan administrasi dan urusan rumah tangga dinas
- f. Pelaksanaan pengendalian, pengawasan, dan pembinaan dibidang administrasi, kepegawaian, kearsipan, ketatalaksanaan, ketatausahaan, pengelolaan anggaran, perlengkapan, kehumasan dan pelaksanaan tugas dinas

- g. Pelaksanaan pengembangan kemampuan organisasi meliputi pembinaan personil, administrasi umum, ketatalaksanaan dan sarana-prasarana kerja
- h. Penyelenggaraan keamanan, kebersihan, dan kenyamanan bekerja di lingkungan kantor
- i. Penyelenggaraan Standar Operasional Minimal (SPM) bidang pendidikan sesuai dengan kewenangan daerah
- j. Penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP) dan Standar Operasional Prosedur (SOP)
- k. Pelaksanaan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP)
- l. Pelaksanaan pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulam pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas pelayanann
- m. Mengelola pengaduan masyarakat dibidang pendidikan
- n. Penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan pendidikan secara berkala melalui sub domain website pemerintah daerah
- o. Pelaksanaan koordinasi, monitoring, evaluasi dan laporan pelaksanaan tugas bidang pendidikan
- p. Pelaksanaan tugas kedinasan lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan bidang tugasnya.

Pokok-pokok kebijakan strategis, program, sasaran serta strategi pelaksanaan pembangunan pendidikan yang dirancang sebelumnya telah disusun dengan mempertimbangkan keadaan dan tantangan dalam lingkungan strategis

agar sasaran lima tahun pemerintahan menjadi lebih realistis dan konsisten dengan prinsip-prinsip pengelolaan pendidikan yang efisien, efektif, akuntabel dan demokratis.

Gambaran layanan yang telah dilaksanakan oleh dinas pendidikan Kota Blitar adalah sebagai berikut:

a. Program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)

Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan pada program PAUD pertama telah diarahkan untuk memperkuat aksesibilitas warga masyarakat dalam mendapatkan pendidikan di PAUD. Kegiatan tersebut meliputi sosialisasi PAUD, bantuan Alat Permainan edukatif (APE), bantuan biaya penyelenggaraan PAUD, dan bantuan tambahan penghasilan guru PAUD. Sosialisasi dimaksudkan untuk memberikan pemahaman dan dorongan kepada masyarakat agar seluruh lapisan masyarakat yang peduli dan memiliki kualifikasi sebagai penyelenggara PAUD untuk berpartisipasi membuka dan menyelenggarakan PAUD. Bantuan biaya penyelenggaraan PAUD dimaksudkan untuk membantu meringankan biaya penyelenggaraan pendidikan, sedangkan bantuan tambahan penghasilan dimaksudkan untuk memberikan penghargaan dan motivasi kepada guru PAUD dalam mendidik anak didiknya. Arah kedua dari pelaksanaan program PAUD adalah untuk meningkatkan pengelolaan lembaga PAUD wujud dari kegiatan peningkatan pengelolaan lembaga PAUD ini adalah kegiatan bimbingan teknis pengelolaan PAUD bagi kepala dan guru PAUD.

b. Program Wajib Belajar 9 Tahun

Sasaran kegiatan Program Pendidikan Dasar mencakup penyelenggaraan pendidikan di SD/MI, SMP/MTs. Sejalan dengan tuntutan sasaran indikatif yang diamanatkan dalam RPJMD Kota Blitar, kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan dalam Program Wajib Belajar 9 Tahun umumnya diarahkan untuk merealisasikan capaian Angka Partisipasi Murni (APM) pendidikan dasar dan menengah sebesar 100%. Guna mencapai kondisi tersebut, kegiatan yang dilaksanakan meliputi pembangunan atau rehabilitasi ruang kelas, pemberian bea siswa retravel bagi siswa miskin, pemberian bantuan terhadap sekolah kritis, pemberian Bantuan Operasional Sekolah, bantuan tambahan penghasilan bagi guru dan pegawai swasta, bantuan buku pelajaran, bantuan peralatan sekolah, serta bantuan Dana Operasional Pendidikan (DOP).

Agar dapat berjalan seimbang antara peningkatan aksesibilitas dan peningkatan mutu pendidikan Program Wajib Belajar 9 Tahun juga diarahkan untuk meningkatkan mutu pendidikan. Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan meliputi pembangunan/rehabilitasi ruang perpustakaan dan laboratorium, pengadaan buku referensi dan buku pengayaan, pengadaan alat peraga dan praktek, pengadaan alat dan pendukung teknologi informasi, pemberian bimbingan belajar, pembinaan bakat dan prestasi, serta mengikuti berbagai festival dan perlombaan yang bersifat akademis maupun non-akademis baik berskala regional, nasional maupun internasional.

Kegiatan lain dalam pelaksanaan Program Wajib Belajar 9 Tahun diarahkan untuk meningkatkan menuju pengelolaan pendidikan yang berbasis sekolah atau Manajemen Berbasis sekolah. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan meliputi penilaian kinerja sekolah, bimbingan teknis pengelolaan sekolah, dan mengikutsertakan para pengelola sekolah dalam berbagai kegiatan yang biasanya berupa pelatihan/*workshop*/seminar/lokakarya tentang pengelolaan SD, SMP dan SMA/SMK baik ditingkat provinsi maupun nasional.

c. Program Pendidikan Menengah

Sama halnya dengan Program Wajib Belajar 9 Tahun, kegiatan-kegiatan Program Pendidikan menengah juga diarahkan untuk memberikan keluasaan aksesibilitas penduduk untuk mengenyam pendidikan sampai dengan SMA. Kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan meliputi pemberian bantuan khusus siswa miskin (BKSM), pembangunan dan rehabilitasi ruang kelas, serta pemberian bantuan buku pelajaran. Sedangkan kegiatan yang mengarah pada peningkatan mutu pendidikan dilaksanakan dengan jalan memberikan bimbingan belajar, pengadaan alat peraga dan praktek, mengikuti berbagai festival dan perlombaan baik akademis maupun non-akademis ditingkat provinsi maupun nasional, serta melaksanakan pembangunan/rehabilitasi ruang perpustakaan/ laboratorium/ bengkel/ praktek. Disamping itu kegiatan-kegiatan dalam program pendidikan menengah juga diarahkan untuk peningkatan manajemen di sekolah

melalui bimbingan teknis pengelolaan pendidikan di SMA dan mengikutsertakan para pengelola lembaga pendidikan di SMA dalam kegiatan pelatihan/*workshop*/seminar/lokakarya tentang pengelolaan SMA baik ditingkat provinsi maupun nasional.

d. Program Pendidikan Non Formal

Program Pendidikan Non Formal merupakan bagian yang tak terpisahkan dari rangkaian pelaksanaan program pembangunan pendidikan secara holistik. Dari pelaksanaan Program Pendidikan Non-formal ini memberikan kontribusi yang tidak sedikit terhadap proses penyiapan sumberdaya manusia yang kompetitif dan memberikan andil yang cukup berarti terhadap peningkatan aksesibilitas warga masyarakat dalam menempuh pendidikannya. Pelaksanaan Program Pendidikan Non-Formal dilalui dengan jalan melaksanakan kegiatan kelompok belajar paket B dan kelompok belajar paket C, melaksanakan bimbingan teknis peningkatan pengelolaan Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), bimbingan teknis peningkatan pengelolaan lembaga dan melaksanakan melalui Kelompok Keaksaraan Fungsional.

e. Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan

Kegiatan Program Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan diarahkan kepada peningkatan ilmu pengetahuan dan keterampilan, peningkatan kualifikasi akademis tenaga pendidik, peningkatan kesejahteraan tenaga pendidik dan kependidikan, serta meningkatkan profesionalitas tenaga pendidik. Kegiatan-kegiatan

dalam pelaksanaan Program Manajemen Pelayanan Pendidikan meliputi pelaksanaan Manajemen berbasis sekolah di seluruh sekolah mulai dari tingkat SD sampai dengan SMA, pelaksanaan sosialisasi dan mengikutsertakan kepala sekolah dalam penataran/ *workshop*/ lokakarya/ seminar/ diklat tentang manajemen sekolah, serta melaksanakan penilaian kinerja kepala sekolah.

f. Program Manajemen Pelayanan Pendidikan

Pemberian layanan pendidikan kepada masyarakat semakin hari semakin bertambah baik merupakan suatu kewajiban yang harus dilaksanakan oleh seluruh penyelenggara pendidikan pada khususnya dan pemerintah daerah pada umumnya. Sejalan dengan hal tersebut, kegiatan yang telah dilakukan adalah pelaksanaan manajemen berbasis sekolah mulai dari sd sampai dengan SMA, pelaksanaan sosialisasi dan juga rutin mengikutsertakan para kepala sekolah dalam penataran/workshop/lokakarya/seminar/diklat manajemen sekolah, serta melaksanakan penilaian terhadap kinerja sekolah. Serta melaksanakan penilaian kinerja kepala sekolah.

g. Program Pendidikan Luar Biasa

Program Pendidikan Luar Biasa ditujukan sebagai wadah bagi sekolah yang melaksanakan dan/atau menyelenggarakan pendidikan bagi anak-anak berkebutuhan khusus untuk mencapai potensinya secara maksimal. Diharapkan dengan adanya program ini mereka dapat tumbuh dan berkembang

h. Program Peningkatan Mutu Pendidikan dan Sekolah Gratis

Kebijakan pemerintah terkait dengan program rintisan wajib belajar 9 tahun diupayakan dapat memfasilitasi bagi warga kurang mampu namun berprestasi untuk dapat melanjutkan pendidikan baik di tingkat SMA maupun perguruan tinggi, serta untuk mencapai sasaran dibidang pendidikan yaitu meningkatnya pemerataan pelayanan pendidikan dengan arah kebijakan peningkatan aksesibilitas pendidikan masyarakat dalam memperoleh pendidikan. Program ini juga dimaksudkan untuk mendorong capaian APS pendidikan sebagaimana sejalan dengan peraturan pemerintah no. 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar sebagai aturan lebih lanjut dari Undang-undang No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya bab VIII yang membahas tentang Wajib Belajar. Pada pasal 7 ayat 4 dari peraturan pemerintah No. 47 Tahun 2008 tersebut, secara eksplisit mengamanatkan bahwa Pemerintah Daerah dapat menetapkan kebijakan untuk meningkatkan jenjang wajib belajar sampai dengan pendidikan menengah.

Program ini bertujuan untuk: 1) menggratiskan biaya operasi non-personalia sekolah dan ebagain biaya peserta didik bagi siswa SD/MI, SDLB, SMP/Mts, SMPLB, SMA/SMK, MA/SMALB yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar 2) meringankan beban biaya operasional sekolah dan sebagian biaya pribadi peserta didik bagi siswa yang menuntut ilmu di satuan pendidikan di wilayah Kota Blitar yang bukan diselenggarakan oleh pemerintah Kota Blitar.

4.2 Gambaran Umum Program Sekolah Gratis

Program Sekolah Gratis merupakan program unggulan yang dijalankan oleh Pemerintah Kota Blitar khususnya dalam bidang pendidikan. Program Sekolah Gratis merupakan hasil telaah dari beberapa isu-isu strategis yang secara langsung menyentuh Pemerintah Kota Blitar. Isu-isu tersebut diantaranya adalah:

a. Telaah visi, misi dan program kepala daerah terpilih

Visi: “Masyarakat kota Blitar semakin sejahtera,” adalah terwujudnya peningkatan lebih lanjut dari kondisi makmur yang tidak hanya berdimensi material atau jasmaniah, tetapi juga spiritual atau rohaniah, yang memungkinkan rakyat menjadi manusia yang utuh dalam menggapai cita-cita ideal, dan berpartisipasi dalam proses pembangunan secara kreatif, inovatif dan konstruktif dalam tata kehidupan (juga tata pemerintahan) yang aman dan tentram, rukun dan damai. Disamping terpenuhinya kebutuhan dasar sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan dan lapangan kerja, serta bebas mengemukakan pendapat dan pikiran, bebas dari ketakutan dan belenggu diskriminasi, serta bebas dari penindasan, dengan sumberdaya manusia yang makin berkualitas secara fisik, psikis maupun intelektualitas. Masyarakat yang sejahtera adalah masyarakat yang hidup dalam situasi dan kondisi aman, tentram, damai, sentosa dan makmur.

APBD Pro rakyat, terpenuhinya segala kebutuhan baik jasmani dan rohani masyarakat Kota Blitar dengan anggaran dari rakyat untuk rakyat dan kembali kerakyat yaitu kepada masyarakat Kota Blitar. Anggaran APBD yang ada pada pemerintah Kota Blitar Sepenuhnya digunakan untuk kepentingan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat di Kota Blitar.

Untuk mendukung visi tersebut, dilaksanakan 6 misi yaitu:

Misi I: Meningkatkan aktualisasi nilai-nilai religius dalam kehidupan bermasyarakat

Misi II: Meningkatkan kualitas SDM yang cerdas dan berdaya saing tinggi

Misi III: Meningkatkan keandirian ekonomi yang berorientasi pada industri

Misi IV: meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang berbasis sistem pelayanan berkualitas dan partisipatif

Misi V: Meningkatkan keharmonisan sosial dengan semangat rukun agawe santoso

Misi VI: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik, bersih dan profesional

Pembangunan dibidang pendidikan yang mana terdapat program pendidikan gratis didalamnya tercantum dalam misi ke-2 yakni meningkatkan kualits SDM yang berdaya saing tinggi. Guna mendukung misi tersebut, telah ditetapkan tujuan dan sasaran serta arah kebijakan untuk mencapainya seperti tabel berikut:

Tabel 4 Tujuan, sasaran strategis dan arah kebijakan

Tujuan	Sasaran	Strategis	Arah Kebijakan
Meningkatkan kualitas pendidikan dan pengetahuan masyarakat	Meningkatnya pendidikan yang berkualitas	Meningkatkan kualitas pendidikan pada semua jenjang pendidikan	Peningkatan kualitas pendidikan pada semua jenjang pendidikan

Sumber: Renstra Dinas Pendidikan Kota Blitar, 2016

- b. Terbit dan berlakunya beberapa peraturan perundangan baru terutama yang memiliki kaitan langsung dengan Bidang Pendidikan seperti Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah. Kebijakan nasional tersebut akan bermuara kepada perubahan peraturan teknis di tingkat Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan seterusnya, yang pada akhirnya akan mempengaruhi langsung pada kebijakan pendidikan di daerah.
- c. Masih adanya kesenjangan kualitas manajemen pendidikan di daerah sehingga menyebabkan belum meratanya kualitas pendidikan sebagaimana sesuai dengan standar-standar nasional/internasional
- d. Masih adanya kesenjangan aksesibilitas masyarakat terhadap pendidikan yang berkualitas sehingga menyebabkan belum meratanya kualitas output maupun outcome pendidikan
- e. Dunia pendidikan akan dihadapkan pada berbagai fenomena globalisasi, khususnya terkait dengan diberlakukannya AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) yang akan bermuara pada terbentuknya *ASEAN Community*, sehingga membutuhkan standar kualitas sistem dan manajemen yang memiliki daya saing global, termasuk kualifikasi lulusannya
- f. Dunia pendidikan akan dihadapkan kepada semakin tingginya intensitas perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sehingga secara intensif

harus melakukan upaya-upaya pengembangan sistem, metode, program, dan kompetensi dalam rangka mengantisipasi kebutuhan perkembangan mutakhir yang akseleratif

- g. Terwujudnya generasi penerus cerdas yang memiliki daya saing dan daya sanding yang tinggi terhadap berbagai kompetisi dalam kehidupan masyarakat baik nasional maupun global, membutuhkan upaya-upaya yang serius, terencana dan berkelanjutan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Walikota Blitar menerbitkan Peraturan Walikota (Perwali) Nomor 8 Tahun 2015 tentang Program rintisan Wajib belajar sembilan tahun. Program sekolah gratis merupakan program turunan dari program wajib belajar sembilan tahun tersebut, dengan kata lain adalah bahwa program sekolah gratis merupakan program pendukung program wajib belajar sembilan tahun.

Perwali Nomor 18 Tahun 2015 Pasal 1 Ayat 14 menyebutkan bahwa Program Rintisan Wajib Belajar 12 tahun adalah program yang mendorong peningkatan aksesibilitas kepada warga masyarakat Kota Blitar agar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai dengan pendidikan menengah dengan jalan membebaskan biaya non-personalia kepada siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan dan Pusat kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan memberikan bantuan biaya operasi non-personalia kepada siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan dan PKBM yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat/yayasan dalam wilayah daerah yang dilaksanakan melalui Program Sekolah Gratis.

Secara umum Program Wajib Belajar 12 Tahun bertujuan untuk memberikan pendidikan minimal yang memenuhi 8 Standar Nasional pendidikan bagi warga masyarakat Kota Blitar secara berkualitas, murah, mudah dan terjangkau demi terwujudnya sekolah gratis sehingga kepada dirinya dapat mengembangkan potensi diri agar dapat hidup mandiri di masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Secara khusus Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun bertujuan untuk:

1. Menggratiskan biaya operasi non-personalia sekolah, dan sebagian biaya peserta didik bagi siswa SD/MI, SDLB, SMP/MTs, SMPLB, SMA/MA dan SMK yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar.
2. Meringankan beban biaya operasional sekolah dan sebagian biaya pribadi peserta didik bagi siswa yang menuntut ilmu di satuan pendidikan di wilayah Kota Blitar yang bukan diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar.

Sasaran Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun adalah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Daerah yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan SD, SDLB, MI, SMP, SMPLB, MTs, SMA, SMALB, SMK dan MA baik negeri maupun swasta di wilayah Kota Blitar yang dananya diberikan kepada satuan pendidikan sebagai biaya operasional sekolah, pengadaan buku teks dan pelajaran dan pengadaan LKS atau resume materi pelajaran (diktat), dan biaya praktek.

Berdasarkan uraian diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun merupakan program yang mendorong

peningkatan aksesibilitas pendidikan kepada warga masyarakat Kota Blitar agar dapat menyelesaikan pendidikannya sampai dengan pendidikan menengah dengan jalan membebaskan biaya operasional non-personalia kepada siswa yang menempuh pendidikan di satuan pendidikan dan PKBM yang diselenggarakan Pemerintah Daerah dan memberikan bantuan biaya operasi Non-personalia kepada siswa yang menempuh pendidikan dan PKBM yang diselenggarakan oleh pemerintah atau masyarakat/yayasan dalam wilayah daerah yang dilaksanakan melalui Program Sekolah Gratis. Program Sekolah Gratis mulai diimplementasikan pada tahun 2011 berdasar pada Peraturan Walikota Blitar Nomor 15 Tahun 2011 tentang Program Rintisan Wajib Belajar 12 Tahun.

Satuan pendidikan yang menerima Program Sekolah Gratis adalah satuan pendidikan yang berada di wilayah Kota Blitar yang terdiri atas:

- a. Seluruh satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Blitar meliputi SD, SDLB, SMP, SMPLB, SMA, SMALB dan SMK Negeri
- b. Seluruh satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat/yayasan meliputi SD, SDLB, SMP, SMPLB, SMA, SMALB, SMK, MI, MTs dan MA swasta
- c. Seluruh satuan pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah meliputi MI, MTs dan MA negeri

Merujuk pada Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Blitar Tahun 2016-2021, jumlah biaya satuan Program Sekolah Gratis Dinas Pendidikan Kota Blitar

dihitung berdasarkan jumlah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar di satuan pendidikan yang bersangkutan, dengan ketentuan per tahunnya adalah sebagai berikut:

a. SD/MI dan SMP/MTs negeri	Rp. 150.000,-/siswa
b. SD dan MI Swasta	Rp. 330.000,-/ siswa
c. SMP dan MTs Swasta	Rp. 440.000,-/ siswa
d. SMA dan MA negeri	Rp. 1.090.000,-/siswa
e. SMA dan MA Swasta	Rp. 1.150.000,-/ siswa
f. SMK Negeri Teknik	Rp. 1.240.000,-/ siswa
g. SMK Negeri Non Teknin	Rp. 1.215.000,-/ siswa
h. SMK Swasta Teknik	Rp. 1.300.000,-/ siswa
i. SMK Swasta Non Teknik	Rp. 1.275.000,-/ siswa
j. SDLB	Rp. 650.000,-/ siswa
k. SMPLB	Rp. 750.000,-/ siswa
l. SMALB	Rp. 1.000.000,-/ siswa

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bahwasanya pembiayaan pendidikan dinyatakan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat yang dibagi menjadi biaya satuan pendidikan, biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan dan biaya pribadi peserta didik. Penggunaan dana tersebut diatas adalah sebagai pemenuhan pembiayaan pribadi peserta didik.

Pembiayaan pribadi peserta didik berdasarkan PP Nomor 4 Tahun 2008 diartikan sebagai biaya operasional yang meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara

teratur dan berkelanjutan, sebagai contoh adalah pembelian alat tulis, seragam beserta atributnya, sepatu, sarana transportasi menuju sekolah merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh peserta didik sendiri.

Program Sekolah Gratis berusaha untuk memenuhi sebagian biaya pribadi peserta didik tersebut. Dikatakan sebagian karena ada beberapa pembiayaan pribadi peserta didik yang belum sanggup dipenuhi oleh Pemerintah Kota Blitar. Lebih jelas pemenuhan oleh pemerintah Kota Blitar dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 5 Pemenuhan Biaya Pribadi Siswa

Tingkat Satuan Pendidikan	Pemenuhan Biaya Pribadi
SD/MI Sederajat	<ul style="list-style-type: none"> a. Seragam Sekolah Merah-Putih b. Seragam Batik Kota Blitar c. Seragam Identitas Sekolah d. Seragam Pramuka e. Kotak pensil dan alat tulis f. Atribut seragam g. Sepatu h. Tas i. Buku tulis j. Bis sekolah gratis
SMP/ MTs Sederajat	<ul style="list-style-type: none"> a. Seragam sekolah biru-putih b. Seragam batik Kota Blitar c. Seragam identitas sekolah d. Seragam Pramuka e. Atribut seragam f. Uang jahit g. Sepatu h. Tas i. Buku Tulis j. Bis sekolah gratis

Sumber: Olahan Penulis, 2017

Masing-masing bantuan pribadi tersebut dibagikan kepada siswa sesuai dengan jenjang pendidikannya. Khusus untuk Bis Sekolah Gratis dapat digunakan oleh semua siswa dengan tidak memandang asal sekolah, domisili maupun tingkat pendidikan.

Program Sekolah Gratis mencakup semua siswa dan sekolah yang ada di Kota Blitar. Informasi mengenai jumlah siswa dan jumlah sekolah di Kota Blitar dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 6 Jumlah Siswa Menempuh Pendidikan Dasar di Kota Blitar

Tahun	2015	2016
Jumlah siswa SD	2503	2580
Jumlah siswa SMP	2070	2130

Sumber: Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Blitar

Berdasarkan tabel tersebut, dapat kita peroleh informasi bahwa pada tahun 2016 jumlah siswa Sekolah Dasar yang mengikuti pendidikan di Kota Blitar mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya. Peningkatan jumlah siswa ini juga terjadi pada siswa Sekolah Menengah Pertama.

Tabel 7 Jumlah Sekolah Penyelenggara Pendidikan Dasar di Kota Blitar

Tahun	2015	2016
Jumlah SD	78	80
Jumlah SMP	30	31

Sumber: Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Blitar

Tabel jumlah sekolah penyelenggara pendidikan dasar di Kota Blitar tersebut menginformasikan bahwa terjadi peningkatan jumlah sekolah penyelenggara pendidikan dasar baik tingkat sekolah dasar maupun sekolah menengah pertama. Pada tahun 2016 Sekolah Dasar meningkat 2 unit dari tahun sebelumnya, sedangkan sekolah menengah pertama bertambah 1 unit pula dari tahun sebelumnya.

4.3 Penyajian Data

Dalam Sub Bab ini peneliti akan menyampaikan data-data yang berdasar kepada hasil penelitian dalam bentuk tabel, gambar ataupun deskripsi. Evaluasi Program Sekolah Gratis dalam penelitian ini akan dinilai dari aspek input, proses, output dan dampak.

4.3.1 Input

Masukan dalam Program Sekolah Gratis berasal dari dua komponen, diantaranya adalah dana dan aktor pelaksana. Berdasarkan hasil wawancara Kepala Bagian Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar Ibu Ana Rohana, input dana program ini berasal dari APBD Kota Blitar. Berikut adalah pernyataan yang peneliti kutip dari wawancara tersebut:

“Masukan Program Sekolah Gratis ini semua dari dana APBD Kota Blitar Mas, karena visi dari Pak Wali sendiri adalah untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusianya. Mas bisa lihat sendiri anggaran pendidikan di sini adalah 46% dari total APBD, yang jumlahnya adalah 782,8 milyar. Prosentase tersebut melebihi yang dianggarkan pemerintah pusat yang hanya 20%”.

Penggunaan dana 782,8 milyar yang berasal dari APBD tersebut dirinci lebih lanjut adalah sebagai berikut:

- a. SD/MI dan SMP/MTs Negeri sebesar Rp. 330.000,- per siswa per tahun digunakan untuk pengadaan buku teks/pelajaran, pengadan LKS/resume dan sebagian perlengkapan pribadi siswa untuk proses pembelajaran.
- b. SD/MI dan SMP/MTs Swasta sebesar Rp. 440.000,- per siswa per tahun digunakan untuk pengadaan buku tks/pelajaran, pengadaan LKS/ resume, pengganti atau pengurang biaya yang dibayarkan kepada satuan

pendidikan dan sebagian perlengkapan pribadi siswa untuk proses pembelajaran.

Pencairan dana Program sekolah Gratis di sekolah sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada mekanisme APBD Kota Blitar. Pencairan dana Program Sekolah Gratis untuk sekolah dilakukan dalam 2 tahap yaitu:

- a. Tahap I untuk periode Januari-Juni
- b. Tahap II untuk periode Juli-Desember

Input dana Program Sekolah Gratis seperti diuraikan di atas dipertegas oleh Kepala UPTD Pendidikan Kecamatan Kepanjen Kidul, Ibu Sri Utami seperti berikut ini:

“Kita sebagaimana namanya, hanyalah Unit Pelaksana Teknis, istilahnya kami ini hanyalah jembatan Dinas Pendidikan dengan sekolah. Sementara untuk penganggaran dana operasional Program Sekolah Gratis dilakukan oleh Dinas Pendidikan bersama Tim Anggaran atas persetujuan dari Walikota”.

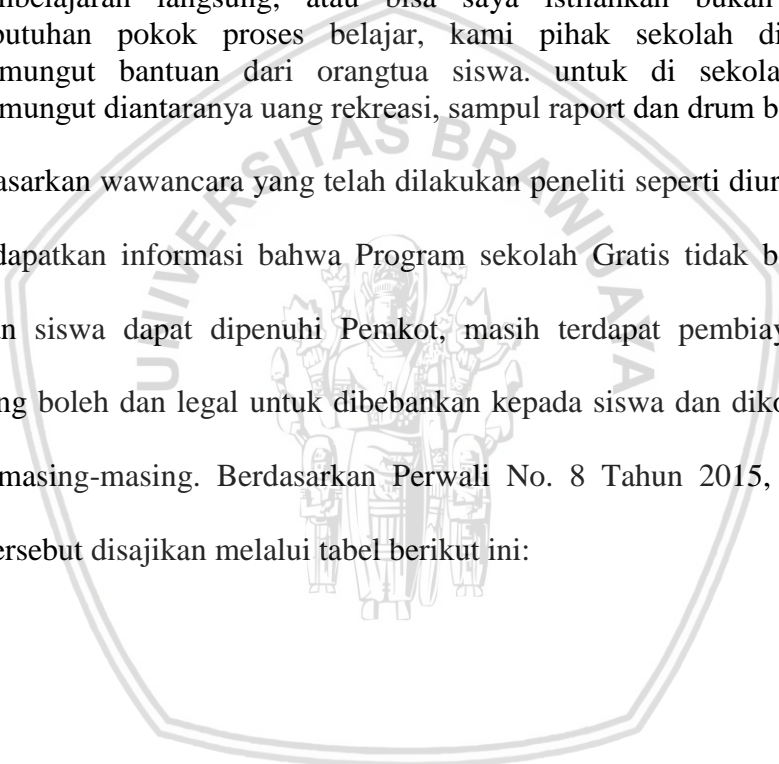
Sementara itu Kepala Sekolah SMPN 4 Kota Blitar, Bapak Mofid mengatakan, bahwa Program Sekolah Gratis memberikan berbagai fasilitas kepada peserta didik, namun bukan berarti bersekolah di Kota Blitar benar-benar bebas biaya. Hal ini dikarenakan tidak semua pembiayaan pribadi peserta didik ditalangi oleh Pemkot, seperti yang disampaikan oleh Kepala SMPN 4 Kota Blitar, Bapak Mofid dalam cuplikan wawancara berikut ini:

“Pembiayaan program itu sepenuhnya ada di tangan Dinas Pendidikan. Dengan adanya Program Sekolah Gratis memang sebagian biaya pribadi peserta didik diberikan bantuan oleh Pemkot, namun ya hanya sebagian saja. Kami pihak sekolah diberi kebebasan untuk mengadakan pungutan kepada orangtua siswa untuk beberapa pos pembayaran yang tidak ditalangi oleh Pemkot. Nah yang di SMP 4, kami melakukan beberapa pungutan yang sah dan legal, misalnya saja sampul raport, rekresasi, dies natalis, biaya kegiatan OSIS dan biaya pribadi yang berkaitan dengan ekstrakurikuler”.

Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Sekolah SDN Tanjungsari 1, Ibu Sri Utami yang membenarkan adanya pungutan kepada orangtua siswa sebagai bentuk dukungan materiil yang diberikan untuk sekolah. Informasi tersebut dapat diambil dari cuplikan wawancara berikut:

“Untuk pembiayaan yang istilahnya kurang berkaitan dengan proses pembelajaran langsung, atau bisa saya istilahkan bukan merupakan kebutuhan pokok proses belajar, kami pihak sekolah diperbolehkan memungut bantuan dari orangtua siswa. untuk di sekolah ini kami memungut diantaranya uang rekreasi, sampul raport dan drum band”.

Berdasarkan wawancara yang telah dilakukan peneliti seperti diuraikan diatas, maka didapatkan informasi bahwa Program sekolah Gratis tidak berarti semua kebutuhan siswa dapat dipenuhi Pemkot, masih terdapat pembiayaan pribadi siswa yang boleh dan legal untuk dibebankan kepada siswa dan dikoordinir oleh sekolah masing-masing. Berdasarkan Perwali No. 8 Tahun 2015, pembiayaan pribadi tersebut disajikan melalui tabel berikut ini:



Tabel 8 Pembiayaan Pribadi Siswa

No	Jenis Input		
1	Kegiatan Rutin Setiap Bulan		Kegiatan komite sekolah
			Penunjang proses pembelajaran
			Pengembangan perpustakaan
			Kegiatan OSIS
			Kegiatan Pondok Ramadhan
			Pendalaman persiapan UNAS
			Peneliharaan lingkungan ringan
			Kegiatan ekstrakurikuler
			Kegiatan Pramuka
			Penunjang kegiatan sekolah
			Kegiatan UKS
			Karya wisata siswa
			Peningkatan mutu
			Biaya lomba-lomba siswa dan guru ditingkat lokal
			Biaya peningkatan kualitas pendidik dan tenaga kependidikan
2	Kegiatan Awal Tahun Ajaran		Pentas seni dan persiapan sekolah
			HUT sekolah
			Foto siswa kelas 1 dan kelas akhir
			Kartu pelajar
			Sampul raport
			Sampul STTB
			Kalender sekolah
			Tes psikologi siswa

Sumber: Olahan Penulis

Aktor pelaksana Program Sekolah Gratis bertugas sebagai pelaksana program.

Sesuai wawancara dengan Kabid Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota

Blitar, Ibu Ana Rohana didapatkan informasi sebagai berikut:

“Tanggungjawab tentu saja berada di tangan Walikota, sementara untuk pelaksanaannya dibagi-bagi lagi, dari tingkat sekolah, UPTD kecamatan, Dinas Pendidikan sampai dengan tim manajemen Kota. Dari masing-masing tingkatan tersebut dibuatlah tim untuk secara langsung menjadi aktor Program Sekolah Gratis. Untuk tugas pokok dan fungsinya bisa dilihat berdasarkan acuan pada Perwali”.

Berdasarkan Perwali No 8 Tahun 2015, terdapat beberapa organisasi pelaksana Program Sekolah Gratis, diantaranya adalah sebagai berikut:

a. Tim Pengarah

Penanggungjawab : Walikota
Wakil Walikota Blitar
Ketua : Sekretaris Daerah Kota Blitar
Anggota : Asisten pembangunan dan Kesejahteraan
Kepala Bappeda Kota Blitar

Tugas tim pengarah adalah sebagai berikut:

1. Memberikan pengarahan kepada tim manajemen tentang maksud, tujuan dan sasaran Program Sekolah Gratis pada tiap tahun anggaran
2. Melaksanakan evaluasi kebijakan atas pelaksanaan Program Sekolah Gratis berdasarkan laporan penyelenggaraan program pada tiap tahun anggaran dan tim manajemen.

b. Tim Manajemen

Penanggungjawab : Kepala Dinas Pendidikan Kota Blitar
Kepala BPKAD Kota Blitar

Tim Pelaksana :

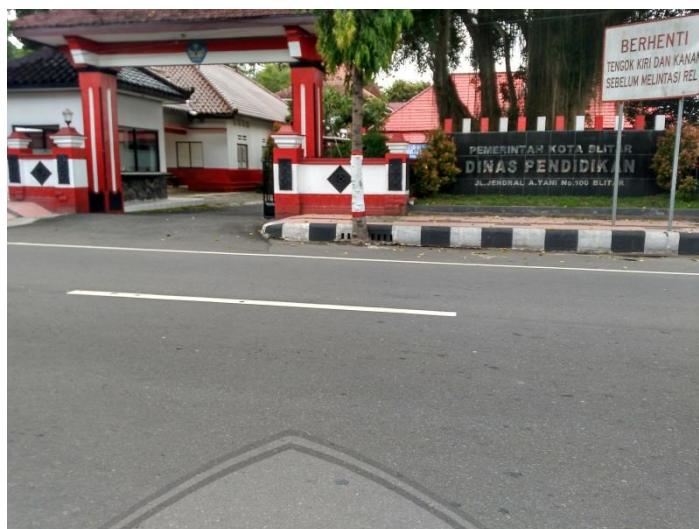
Ketua Tim : Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Blitar

Unit Pendataan : Kasubbag Penyusunan Program dan Evaluasi

Unit Monev : Kasubbag Penyusunan Program dan Evaluasi

Tugas tim manajemen adalah sebagai berikut:

1. Melakukan pendataan sekolah, madrasah dan jumlah siswa
2. Mengusulkan alokasi dana per sekolah dan madrasah
3. Melakukan sosialisasi kepada sekolah/madrasah
4. Mengusulkan pencairan dan penyaluran dana program untuk sekolah swasta dan madrasah
5. Melakukan pembinaan terhadap sekolah/madrasah dalam pengelolaan dan pelaporan dana program
6. Merencanakan dan melaksanakan monitoring dan evaluasi
7. Mengirimkan laporan pelaksanaan program kepada Walikota Blitar



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 4 Dinas Pendidikan Kota Blitar

Gambar 4 menunjukkan Dinas Pendidikan Kota Blitar sebagai tim Manajemen Kota Program Sekolah Gratis yang anggotanya merupakan pegawai dalam lingkungan Dinas Pendidikan Kota Blitar.

c. Tim Manajemen UPTD

Penanggungjawab : Kepala UPTD

Tim pelaksana :

1. Ketua Tim : Staff yang ditunjuk oleh Kepala UPTD
2. Unit Pendataan : Staff yang ditunjuk oleh Kepala UPTD

Tugas dan tanggungjawab tim manajemen UPTD adalah sebagai berikut:

1. Mengisi dan menyerahkan data siswa penerima dana Program Sekolah Gratis ke Dinas Pendidikan Kota Blitar
2. Melaporkan perubahan data tiap semester
3. Melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang diberikan dan Program Sekolah Gratis

4. Mebebaskan segala bentuk iuran terhadap siswa dari keluarga miskin tanpa memandang asal siswa
5. Mengelola dana Program sekolah Gratis secara bertanggungjawab dan transparan
6. Bertanggungjawab terhadap penyimpangan penggunaan dana Program Sekolah Gratis
7. Memebrikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat
8. Melaporkan penggunaan dana Program sekolah Gratis kepada tim manajemen kota.



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 5 UPTD Pendidikan Tingkat Kecamatan

Gambar 5 menunjukkan salah satu UPTD Pendidikan Tingkat Kecamatan yang ada di Kota Blitar. UPTD Pendidikan Tingkat Kecamatan Sukorejo adalah yang dipilih sebagai situs penelitian ini.

- d. Tim manajemen madrasah/sekolah

Penanggungjawab : Kepala madrasah/sekolah

Tim Pelaksana :

1. Ketua Tim : Staff yang ditunjuk oleh Kepala madrasah/sekolah
2. Unit Pendataan : Staff yang ditunjuk oleh Kepala madrasah/sekolah

Tugas dan tanggungjawab tim manajemen madrasah/sekolah:

1. Mengisi dan menyerahkan data siswa penerima dana Program Sekolah Gratis ke Dinas Pendidikan Kota Blitar
2. Melaporkan perubahan dana tiap semester
3. Melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang diberikan dana
4. Membebaskan segala bentuk iuran terhadap siswa dari keluarga miskin tanpa memandang asal siswa
5. Mengelola dana Program Sekolah Gratis secara bertanggungjawab dan transparan
6. Bertanggungjawab terhadap penyimpangan penggunaan dana Program Sekolah Gratis
7. Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat
8. Melaporkan penggunaan dana Program Sekolah Gratis kepada tim manajemen kota

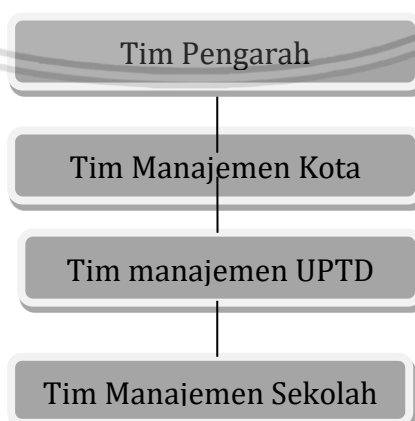


Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017

Gambar 6 SMPN 4 Kota Blitar

Salah satu situs penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah di SMP 4 Kota Blitar, merupakan UPTD sekolah yang dikelola oleh tim manajemen sekolah. Sekolah sendiri merupakan garda depan penyaluran bantuan Program Sekolah Gatis kepada siswa yang berhak menerima.

Sementara struktur hirarki aktor pelaksana Program Sekolah Gratis dapat kita lihat dalam gambar berikut:



Sumber: Olahan Penulis, 2017

Gambar 7 Struktur hierarki aktor pelaksana Program Sekolah Gratis

Berdasarkan struktur yang telah disajikan diatas, dapat kita ketahui bahwa dalam pelaksanaan program masing-masing aktor mempunyai tugas dan fungsi serta koordinasi dan pertanggungjawaban kepada aktor pelaksana yang berada di atasnya.

1.3.2 Proses

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapis (2000) menyebutkan bahwa proses merupakan kegiatan meningkatkan input demi menghasilkan *output* dan *outcome* yang bermutu. Proses tersebut berkaitan dengan pelaksanaan program.

Kepala Sub Bagian Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar, Ibu Ana Rohana menyebutkan bahwa mekanisme pelaksanaan Program Sekolah Gratis telah diatur dalam Perwali. Informasi tersebut dapat kita lihat dalam kutipan wawancara berikut ini:

“Pada saat awal proses formulasi kebijakan, tentu saja sudah dirumuskan mekanisme pelaksanaan program tersebut berdasarkan perwali. Lalu saat ini kami tinggal mengikuti saja.”

Program Sekolah Gratis mempunyai mekanisme yang jelas sebagaimana telah diatur dalam Lampiran Perwali Nomor 8 Tahun 2015. Proses-proses tersebut adalah:



Gambar 8 Proses Program Sekolah Gratis

Sumber: Olahan Penulis, 2017

A. Perencanaan

1. Penentuan alokasi dana

a. UPTD Kecamatan dan UPTD Sekolah

Dana Program Sekolah Gratis yang dialokasikan ke UPTD Kecamatan dan UPTD sekolah melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Tim Manajemen Program Sekolah Gratis di UPTD Kecamatan dan UPTD sekolah menyerahkan data jumlah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar kepada tim manajemen program sekolah gratis
2. Tim manajemen Program Sekolah Gratis Kota Blitar mengusulkan alokasi dana Program Sekolah Gratis pada tiap UPTD Kecamatan dan UPTD sekolah, untuk selanjutnya diajukan kepada tim anggaran Kota Blitar sebagai pijakan untuk penentuan pagu anggaran bagi masing-masing UPTD kecamatan dan UPTD sekolah
3. Alokasi dana Program Sekolah Gratis per UPTD Kecamatan dan UPTD sekolah untuk periode Januari-Juni didasarkan kepada jumlah siswa semester II di tahun pelajaran berjalan, sedangkan periode Juli-Desember didasarkan kepada data siswa semester I di tahun pelajaran berjalan. Jika terjadi perubahan jumlah siswa akibat dari proses penerimaan peserta didik baru dan mutasi siswa, penentuan definitifnya dilakukan setelah PAPBD tahun anggaran berjalan

b. Sekolah Swasta dan Madrasah

Dana Program Sekolah Gratis yang dialokasikan berdasarkan laporan dari sekolah swasta dan madrasah dilakukan melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Kepala Sekolah swasta dan madrasah membuat proposal permohonan dana Program Sekolah Gratis sejumlah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar Melalui Dinas Pendidikan Daerah Kota Blitar
2. Tim manajemen Program Sekolah Gratis Kota Blitar mengusulkan alokasi dana Program Sekolah Gratis setiap sekolah swasta dan madrasah, selanjutnya diajukan untuk ditetapkan oleh Walikota Blitar
3. Penetapan jumlah siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar dan alokasi dana Program Sekolah Gratis untuk setiap sekolah dan madrasah ditetapkan dalam Keputusan Walikota Blitar
4. Alokasi dana Program Sekolah Gratis per sekolah swasta dan madrasah untuk periode Januari-Juni didasarkan kepada jumlah siswa semester II tahun pelajaran berjalan, sedangkan periode Juli-Desember didasarkan pada data semester I tahun pelajaran berjalan. Jika terjadi perubahan data siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar, siswa baru dan mutasi siswa, maka penentuan definitifnya dilakukan setelah PABD tahun berjalan.

Menurut Kepala Sekolah SDN Tanjungsari 1, Ibu Sri Utami dalam tahap perencanaan tugasnya adalah memberikan data yang akurat untuk diberikan kepada UPTD Kecamatan. Informasinya dapat kita terima dari simpulan wawancara berikut ini:

“Sebagai seorang Kepala Sekolah dalam konteks Program Sekolah Gratis, tugas saya adalah menyerahkan rekapitulasi data siswa yang menjadi tanggungjawab pemerintah Kota Blitar Kepada UPTD Kecamatan untuk diproses lebih lanjut”.

Sementara itu berdasarkan wawancara yang dilakukan kepada Kepala Sekolah SMPN 4 Kota Blitar, Bapak Muhadi, didapatkan informasi bahwa pihak sekolah tidak mengirimkan data siswa kepada Dinas Pendidikan.

“Untuk data siswa semua sudah ada di Dinas Pendidikan. Kami hanya menyetor data siswa tersebut pada saat awal tahun ajaran baru kepada UPTD pendidikan tingkat kecamatan. Berdasarkan data tersebut kemudian Dinas Pendidikan memutuskan bantuan kepada tiap-tiap sekolah”.

UPTD Pendidikan tingkat kecamatan melakukan koordinasi untuk mengumpulkan data siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar yang dikirimkan oleh sekolah yang berada dalam wilayah kerjanya seperti yang disampaikan Kepala UPTD Pendidikan Kecamatan Kepanjen Kidul berikut ini:

“Kami bertugas sebagai koordinator untuk data siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar melalui Program Sekolah Gratis. Data-data dari sekolah tersebut kemudian kami kumpulkan dan rekapitulasi. Hasil tersebut kami serahkan kepada dinas untuk diajukan kepada Tim mnajemen Kota untuk disetujui.”

Kepala Bidang Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar, Ibu Ana Rohana, sebagai wakil tim manajemen mengatakan bahwa pengambilan keputusan mengenai Program Sekolah Gratis sepenuhnya ada di Kepala Dinas Pendidikan melalui arahan dari tim pengarah yang dipimpin oleh Walikota.

“Sebagai tim manajemen kami mempunyai fungsi sebagai pengambil keputusan dalam Program Sekolah Gratis, melalui arahan dari tim pengarah tentunya. Keputusan yang kami ambil salah satunya adalah menyetujui rencana pengadaan bantuan yang disusun oleh teman-teman dari Dinas Pendidikan berdasarkan data yang telah diterima dari UPTD Pendidikan tingkat kecamatan. Kami juga mempunyai kuasa untuk memberikan apa saja dan berapa saja bantuan yang akan kami berikan kepada siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar.”

Berdasarkan penjelasan diatas dapat kita peroleh informasi bahwa pada saat perencanaan program terdapat perbedaan proses antara sekolah negeri dan sekolah swasta. Semua aktor pelaksana program turut andil dalam proses perencanaan ini.

B Pelaksanaan

1. Pembelanjaan Dana

Setelah dana dialokasikan oleh Tim Anggaran Kota Blitar, maka tahap selanjutnya adalah pembelanjaan dana. Pembelanjaan dana program ini dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Blitar sesuai dengan yang tercantum dalam Renstra (Rencana Strategis) Tahun Anggaran yang berjalan, berdasarkan laporan dari Unit Pelayanan Teknis Daerah Kecamatan se-Kota Blitar tentang siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar dan berhak untuk menerima bantuan Program Sekolah Gratis.

Dalam wawancaranya, Kepala Bidang Penyusunan Program, Ibu Ana Rohana membenarkan hal tersebut:

“Semua pembelajaan Program Sekolah Gratis kami yang *handle*, mulai dari perlengkapan sekolah, seragam dan lain sebagainya. Yang dimaksud pembelanjaan daa ini juga termasuk mengadakan dan menentukan pelaksana tender proyek. Memang program ini dilaksanakan dengan sistem tender.

Dengan kriteria-kriteria tertentu yang telah dirumuskan tim pengarah maka kami memilih pemenang proyek. Dengan kriteria-kriteria tertentu yang telah dirumuskan tim pengarah maka kami memilih pemenang proyek. Misalnya untuk bantuan buku tulis, kami bekerjasama dengan percetakan, untuk bantuan seragam kami bekerjasama dengan pihak pabrik tekstil dan lain sebagainya”



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 9 Rencana Strategis (Renstra Kota Blitar)

Proses pelaksanaan pembelanjaan dana dapat dilihat dalam Rencana Strategis (Resntra) Dinas Pendidikan Kota Blitar yang gambarnya dapat dilihat pada gambar 8 tersebut.

2. Penyaluran Bantuan

Bantuan yang sudah dibelanjakan oleh Dinas Pendidikan kemudian disalurkan kepada UPTD Kecamatan sesuai dengan porsinya. UPTD Kecamatan mempunyai tanggungjawab untuk menyalurkan bantuan kepada sekolah-sekolah baik negeri maupun swasta yang ada dalam wilayah kerjanya.

Kabid Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar Ibu Ana Rohana menyatakan bahwa setelah adanya pembelanjaan dana, maka semua bantuan tersebut diserahkan kepada UPTD Pendidikan tingkat kecamatan.

“Barang yang sudah diproduksi oleh rekanan kami kemudian dikirimkan terlebih dahulu ke Dinas Pendidikan. Selanjutnya, petugas kami akan mendata dan mendistribusikan bantuan-bantuan tersebut kepada UPTD Pendidikan tingkat kecamatan. Kenapa harus melalui UPTD, ya karena jika pembagian bantuan yang demikian banyaknya dibebankan semua hanya kepada Dinas Pendidikan tentu kami akan kuwalahan memprosesnya.”

Demikian halnya yang disampaikan oleh Kepala UPTD Pendidikan Tingkat Kecamatan Kepanjen Kidul, Ibu Purwaningrum, bantuan dari Dinas tersebut disalurkan kepada berhak menerima. Namun dalam prakteknya, ada pula bantuan yang disalurkan langsung oleh Dinas Pendidikan. Informasi tersebut dapat kita lihat melalui potongan wawancara berikut:

“Iya Mas, memang kami bertugas menyalurkan bantuan Program Sekolah Gratis yang dikirimkan oleh Dinas Pendidikan untuk kemudian dibagikan kepada siswa-siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar. Kami membagikan bantuan yang sebagian besar bersifat rutin setiap semester seperti buku tulis, alat tulis dan juga LKS. Nah untuk bantuan pada tahun ajaran baru biasanya langsung dibagikan oleh dinas pendidikan sendiri.”

Informasi kepala UPTD Kecamatan Kepanjen Kidul senada dengan informasi yang disampaikan oleh Kepala Sekolah SMPN 4 Kota Blitar, Bapak Muhadi. Menurutnya, pihak sekolah hanya menerima bantuan tertentu saja

“Kami pihak sekolah yang secara langsung menyerahkan bantuan Program Sekolah Gratis kepada siswa dapat mengkonformasi bahwa memang bantuan yang kami berikan hanya buku tulis, alat tulis dan LKS. Untuk bantuan lainnya bukan kami yang menyerahkan, melainkan dari pihak Dinas Pendidikan Langsung.”

Orangtua siswa penerima bantuan Program Sekolah Grartis mengaku bahwa memang terdapat beberapa bentuk bantuan yang diserahkan langsung oleh

Dinas Pendidikan. Penyerahan tersebut dilakukan melalui forum pertemuan orangtua siswa dengan walikota. Petikan wawancara dengan salah satu orangtua siswa, Bapak Meslan, menjelaskan hal ini:

“Dulu waktu anak saya masuk SMP, sebelum masuk sekolah kami wali murid diberikan satu kupon dari sekolah tempat anak kami mendaftar. Nah kupon tersebut kemudian ditukarkan dengan bantuan Program Sekolah Gratis. Waktu penukarannya ini, kami juga diajak untuk pertemuan Wali Murid dengan Walikota dan Dinas Pendidikan. Kupon yang sudah dibagikan tersebut dapat ditukar dengan satu paket bantuan yang isinya seragam sekolah, topi, ikat pinggang, dasi dan kaos kaki.”



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017

Gambar 10 Penyaluran Bantuan Program Sekolah Gratis

Berdasarkan penjelasan diatas dapat kita ambil informasi bahwa pada saat penyaluran bantuan, terdapat pembagian tugas distribusi. Pihak dinas pendidikan memberikan bantuan dengan metode kupon yang diberikan kepada walimurid baru. Sementara untuk bantuan yang bersifat periodik dilakukan oleh UPTD Pendidikan Kecamatan dan Sekolah.

3. Laporan

- a. UPTD sekolah wajib melaporkan penyaluran bantuan Program Sekolah gratis kepada UPTD Kecamatan pada tiap semester

- b. UPTD Kecamatan membuat Laporan Penyaluran bantuan Program Sekolah Gratis tiap semester yang dilaporkan kepada Tim Manajemen Program Sekolah Gratis
- c. Tim Manajaemen Program Sekolah Gratis melaporkan hasil pelaksanaan Program Sekolah Gratis kepada Walikota Blitar pada tiap semester dan akhir tahun anggaran.

C. Pengawasan

Pengawasan dimaksudkan sebagai kegiatan yang bertujuan untuk menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan keuangan negara, pungutan liar dan bentuk penyelewengan lainnya. Pengawasan Program Sekolah Gratis meliputi pengawasan melekat, pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat.

1. Pengawasan melekat

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh kepala instansi kepada bawahannya.

2. Pengawasan fungsional internal

Instansi pengawas yang secara fungsional mengawasi Program Sekolah Gratis adalah Inspektorat Kota Blitar. Instansi tersebut bertanggungjawab untuk melakukan audit sesuai dengan kebutuhan atau permintaan instansi yang akan diaudit.

3. Pengawasan Eksternal

Instansi yang bertanggungjawab sebagai pengawas eksternal yang melakukan pengawasan terhadap Program Sekolah Gratis adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

4. Pengawasan Masyarakat

Pengawasan masyarakat diselenggarakan dalam rangka transparansi pelaksanaan Program Sekolah Gratis. Selain itu program ini juga dapat diawasi oleh unsur masyarakat dan unit-unit pengaduan masyarakat yang ada di sekolah dan Dinas Pendidikan. Lembaga tersebut melakukan pengawasan dalam rangka memotret Program Sekolah gratis akan tetapi tidak berhak melakukan audit. Di lapangan, masyarakat secara sadar dan sukarela membuat Lembaga Swadaya Masyarakat yang turut serta mengawal program-program pemerintah, salah satunya adalah program sekolah gratis.

Pada saat peneliti melakukan observasi di situs penelitian, ditemukan temuan-temuan seperti yang telah disebut diatas. Diantaranya adalah pembagian tugas distribusi bantuan dan adanya pengawasan LSM.

4.3.3 Output

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Program Sekolah Gratis berusaha untuk membebaskan siswa dari biaya pribadi yang harus ditanggung oleh keluarganya dengan memberikan bantuan-bantuan yang diserahkan langsung kepada siswa. Bantuan-bantuan yang diterimakan tersebut adalah sebagai berikut:

A. Seragam Sekolah Lengkap dan Atributnya

Seragam yang dimaksud adalah semua seragam yang wajib digunakan oleh siswa untuk bisa mengikuti proses pembelajaran di sekolah. Seragam ini sesuai dengan seragam yang telah ditentukan oleh kementerian pendidikan. Bantuan tersebut diantaranya adalah:

1. Kain Seragam

Bantuan Seragam diserahkan kepada siswa dalam bentuk kain, hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan ukuran masing-masing siswa. Bantuan kain seragam bagi siswa Sekolah Dasar terdiri dari 4 jenis, yaitu kain seragam merah-putih, kain batik seragam Kota Blitar untuk siswa SD, dan kain seragam Pramuka. Sementara bantuan untuk siswa Sekolah Menengah Pertama terdiri dari 4 jenis pula, yaitu kain seragam biru-putih, kain batik seragam Kota Blitar untuk siswa SMP dan kain seragam Pramuka. Bantuan kain seragam diberikan kepada siswa setiap tahun pertama masuk tingkat sekolah tertentu.



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 11 Kain Seragam

Gambar 10 merupakan hasil dokumentasi peneliti mengenai bantuan kain seragam. Kain tersebut diambil pada saat tahun pertama siswa masuk sekolah atau pada saat awal semester 1. Kain yang diberikan bermotif seperti pada gambar, atau lebih dikenal dengan kain batik kota.

2. Uang Jahit

Senada dengan tujuan Program Sekolah Gratis untuk membebaskan atau setidaknya mengurangi pengeluaran pribadi siswa, maka Pemerintah Kota Blitar melalui program tersebut memberikan bantuan berupa uang jahit kepada masing-masing siswa yang berdomisili sesuai Kartu Keluarga (KK) di Kota Blitar. Besaran uang jahit yang diberikan adalah sebesar Rp.100.000,- per siswa.

3. Atribut Seragam

Sudah kita ketahui bersama bahwa seragam yang digunakan oleh siswa untuk dapat mengikuti proses pembelajaran di sekolah memerlukan atribut. Pemerintah Kota Blitar sadar akan hal itu dan memberikan bantuan atribut seragam yang diantaranya sebagai berikut

a. Siswa Sekolah Dasar

Siswa sekolah dasar menerima atribut berupa topi seragam merah putih, topi seragam Pramuka, badge sekolah dasar, badge merah putih di semua seragam, badge Kota Blitar, badge Provinsi Jawa Timur, nametag,

b. Siswa Sekolah Menengah Pertama

Siswa Sekolah Menengah Pertama menerima atribut berupa topi seragam biru-putih, topi seragam identitas sekolah, topi seragam Pramuka, badge OSIS, badge tingkat kelas, badge merah putih di semua seragam, badge Provinsi Jawa Timur, badge lambang Provinsi Jawa Timur, nametag.



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 12 Atribut Seragam

Atribut seragam juga termasuk kepada bantuan Program Sekolah Gratis. Bantuan atribut tersebut dapat dilihat pada gambar 11, seperti badge, topi dan nametag.

4. Alat dan Buku Tulis

Siswa mulai tingkat pendidikan Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama di Kota Blitar mendapat bantuan berupa alat dan buku tulis dengan rincian sebagai berikut:

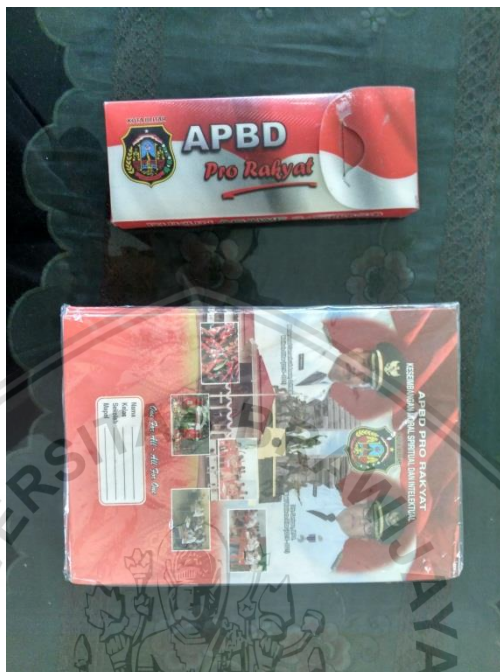
1. Alat Tulis

Bantuan berupa alat tulis diberikan dalam bentuk kotak pensil, yang isinya adalah sebuah ballpoint, sebuah pensil dan sebuah penghapus

2. Buku Tulis

Buku tulis diberikan kepada siswa setiap awal semester. Tiap siswa mendapatkan 4 buah buku tulis per semester. Buku tulis tersebut dapat

digunakan siswa sebagai tempat mencatat, mengerjakan tugas dan sebagainya.



Gambar 13 Alat dan Buku Tulis,
Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017

Terlihat pada gambar 12 adalah bantuan Program Sekolah Gratis berupa buku dan alat tulis. Nampak bahwa pada desain cover buku tersebut adalah pasangan Walikota dan Wakil Walikota Blitar, Moh Samanhudi Anwar dan Santoso.

5. Perlengkapan Proses Belajar di Sekolah Lainnya

Selain bantuan-bantuan seperti yang telah disebutkan diatas, Pemerintah Kota Blitar melalui Program Sekolah Gratis juga memberikan bantuan lain yang diantaranya adalah:

1. Tas Sekolah

Tas merupakan kebutuhan pribadi siswa, akan tetapi Program Sekolah Gratis memberikan tas tersebut secara gratis. Tas yang diberikan adalah tas punggung dengan kapasitas standar. Masing-masing siswa baik tingkat Sekolah Dasar maupun Sekolah menengah Pertama mendapatkan bantuan tas tersebut pada saat awal masuk semester 1.



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 14 Tas Sekolah Program Sekolah Gratis

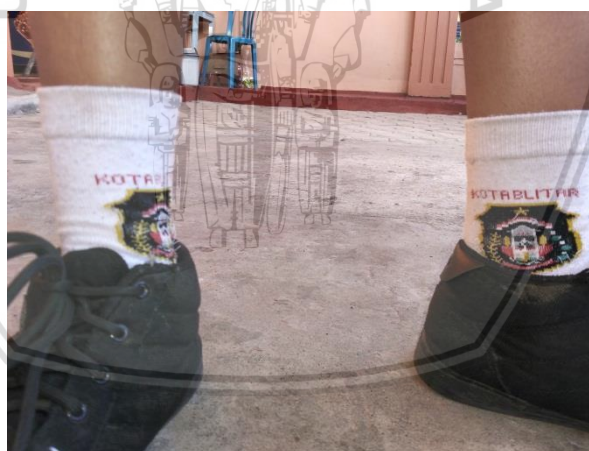
Tas sekolah bantuan Program Sekolah Gratis tersebut memiliki kualitas standar. Kualitas tas tersebut seringkali dikeluhkan para walimurid, pasalnya tas tersebut tidak mampu bertahan dalam waktu yang lama.

2. Sepatu

Pemerintah Kota Blitar melalui Program Sekolah Gratis juga memberikan bantuan berupa sepatu kepada semua siswa tanpa terkecuali. Sepatu yang diberikan berkualitas standar, berwarna hitam dan bertuliskan “APBD Pro Rakyat”. Sepatu ini sendiri wajib digunakan oleh semua siswa yang telah mendapatkannya. Bantuan ini disalurkan kepada siswa setiap menginjak awal semester 1.

3. Kaos Kaki

Kaos kaki bantuan dari Program Sekolah Gratis bercorak lambang dan bertuliskan Kota Blitar, terdiri atas kaos kaki warna dasar putih dan warna dasar hitam, disalurkan kepada siswa pada saat awal masuk semester 1.

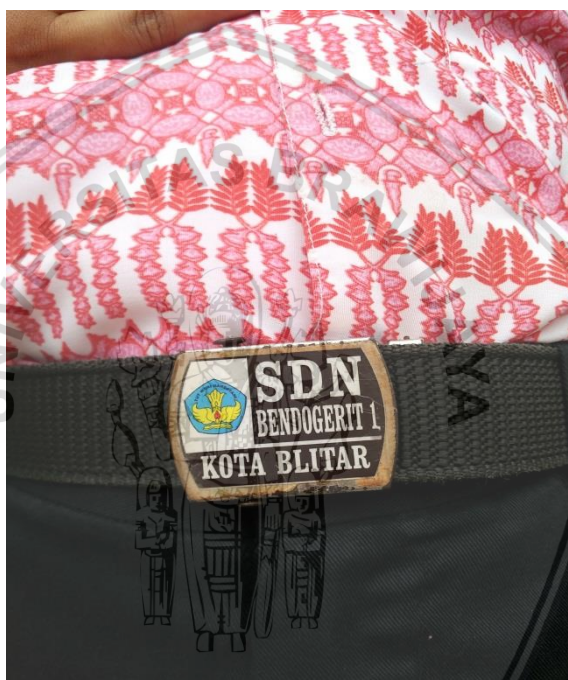


Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 15 Sepatu dan Kaos Kaki

Gambar 14 menampilkan kaos kaki dan sepatu merupakan salah satu bentuk bantuan Program Sekolah Gratis. Kedua bantuan tersebut diserahkan pada saat awal masuk sekolah

4. Ikat Pinggang

Bantuan ikat pinggang diberikan kepada siswa setiap awal masuk semester pertama. Ikat pinggang tersebut berbahan plastik, berwarna dasar hitam dengan gasper warna merah bertuliskan Kota Blitar. Bantuan tersebut disalurkan setiap awal masuk semester 1.



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017
Gambar 16 Ikat Pinggang

Gambar 15 menunjukkan ikat pinggang Program Sekolah Gratis.

Setiap sekolah mendapat identitasnya masing-masing pada gasper ikat pinggang tersebut.

5. Bus Sekolah dan Angkot Gratis

Pemerintah Kota Blitar sadar bahwa transportasi menuju ke sekolah setiap harinya merupakan salah satu kebutuhan pribadi yang cukup berat dirasakan oleh para wali siswa, maka diberikanlah bantuan berupa Bis Sekolah Gratis

dan Angkota Sekolah Gratis. Bus Sekolah Gratis merupakan Bus yang disediakan Khusus bagi siswa, melewati trayek yang mencakup semua sekolah yang ada di Wilayah Kota Blitar.

Sementara Angkot Sekolah Gratis merupakan hasil dari mediasi dan dialog para sopir angkot bersama Dinas Perhubungan Kota Blitar. Para sopir angkot dan armadanya diminta untuk ikut menjadi pelaksana Program Sekolah Gratis dan mengangkut para siswa baik pada saat berangkat maupun pulang sekolah.

Bus Sekolah dan Angkot gratis berada dibawah koordinasi dan supervisi Dinas Perhubungan Kota Blitar. Maka biaya gaji dan perawatan armada menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar melalui Dinas Perhubungan Kota Blitar .



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2017

Gambar 17 Bus Sekolah Gratis

Gambar 16 menampilkan Bus Sekolah Gratis yang disediakan pemerintah

Kota Blitar. Bus tersebut melayani trayek-trayek dan jadwal yang sudah ditentukan oleh Dinas Perhubungan Kota Blitar

4.3.4 Dampak

Dampak Program sekolah gratis dapat ditinjau dari tujuan program yang telah dirumuskan oleh pembuat kebijakan, Program sekolah gratis mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Tujuan umum

Secara umum program sekolah gratis bertujuan untuk memberikan pendidikan yang memenuhi 8 standar pendidikan nasional bagi masyarakat kota Blitar secara berkualitas, mudah, murah dan terjangkau demi terwujudnya sekolah gratis sehingga kepada dirinya dapat mengembangkan potensi diri agar dapat hidup mandiri di masyarakat atau melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

2. Tujuan khusus

Secara khusus program sekolah gratis bertujuan sebagai berikut:

- a) Menggratiskan biaya operasi non personalia sekolah dan sebagian biaya peserta didik bagi siswa peserta pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh pemerintah kota Blitar
- b) Meringankan beban biaya operasional sekolah dan sebagian biaya pribadi peserta didik bagi siswa yang menuntut ilmu di satuan pendidikan wilayah kota Blitar yang bukan diselenggarakan oleh pemerintah kota Blitar.

Tujuan yang telah disebutkan diatas dapat dijadikan sebagai alat evaluasi dalam penelitian ini. Didapatkan informasi mengenai dampak Program Sekolah Gratis melalui wawancara terhadap wali murid siswa Kota Blitar, Bapak Meslan, yang berprofesi sebagai penjual cilok di berikut:

“Saya sangat terbantu Mas dengan adanya Program Sekolah Gratis dari Pak Wali itu. Coba Mas bayangkan, saya ini punya anak dua, yang nomor dua masih kelas 2 SMP. Uang yang seharusnya saya gunakan sebagai biaya sekolah anak saya dapat saya alihkan sebagai modal berjualan saya mas. Sayangnya sekarang saya harus berfikir keras karena SMA sudah tidak gratis lagi”.

Sementara itu Kepala Bidang Penyusunan Program Dinas Pendidikan Kota Blitar, Ibu Ana Rohana, mengatakan bahwa dengan adanya Program Sekolah Gratis ini, kualitas pendidikan dasar di Kota Blitar menjadi lebih baik, seperti yang diungkapkan pada petikan wawancara berikut ini:

“Tentu Program Sekolah Gratis mempunyai efek positif terhadap kualitas pendidikan dasar di Kota Blitar, hal tersebut dapat dilihat dari acuan Angka Partisipasi Sekolah yang tinggi dan cenderung meningkat di Kota Blitar ini”.

Dari wawancara yang telah disebutkan diatas didapatkan informasi bahwa dampak yang ditimbulkan dari adanya Program Sekolah Gratis di Kota Blitar adalah sebagai berikut:

- a. Bekurangnya biaya pribadi siswa yang dikeluarkan oleh keluarganya berdampak pada perbaikan ekonomi keluarga. Uang yang seharusnya digunakan untuk biaya sekolah kini dapat ditabung atau diinvestasikan kepada sektor lainnya, maka secara luas Program Sekolah Gratis juga berdampak kepada peningkatan ekonomi masyarakat.
- b. Meningkatnya kualitas pendidikan di Kota Blitar yang ditandai dengan tingginya Angka Partisipasi Sekolah (APS). Berdasarkan data yang diperoleh dan diolah peneliti dari Rencana Strategis Dinas Pendidikan Kota Blitar, disajikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 9 Angka Partisipasi Sekolah (APS)

Tingkat Pendidikan	Angka Partisipasi Sekolah				
	2011	2012	2013	2014	2015
SD/MI/SDLB/Paket A	123.4%	117.4%	121.5%	121.6%	122.3%
SMP/MTs/SMPLB/Paket B	147.2%	157.8%	148.7%	148.8%	150.6%

Sumber: Renstra Dindik Kota Blitar 2016-2021

4.4 Analisis dan Pembahasan

Dalam bagian ini akan dipaparkan hasil analisi data dengan menggunakan model analisi data kualitatif yang dikemukakan oleh Miles & Huberman. Bagian ini merupakan tahapan penafsiran data yang dihubungkan dengan teori yang berhubungan dengan fokus penelitian. Disini akan disajikan analisis dan interpretasi data dari hasil penelitian yang berkaitan dengan evaluasi Program Sekolah Gratis di Kota Blitar.

4.4.1 Evaluasi Input

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapis (2000:76), mengemukakan bahwa input suatu program merupakan semua masukan yang harus tersedia sebagai modal awal suatu program tersebut, yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, sarana-prasarana dan biaya program.

Input berupa pembiayaan Program Sekolah Gratis pada pendidikan dasar di Kota Blitar 100% diambil dari dana APBD Kota Blitar yang diklaim melebihi prosentase dana yang dikucurkan pemerintah pusat terhadap sektor pendidikan yang sebesar 10%. Artinya hal tersebut sesuai dengan salah satu model pembiayaan disebutkan oleh Jones (1985:100) yaitu *Complete Local Support Model*, merupakan model pembiayaan pendidikan yang mana seluruh biaya

pendidikan ditanggung oleh pemerintah daerah. Dengan kata lain, daerah yang mengalokasikan biaya lebih besar pada sektor pendidikan akan berdampak pada kualitas *output* yang berbeda dengan daerah lain.

PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penganggaran Pendidikan menyatakan bahwa salah satu sumber pendanaan pendidikan adalah biaya pribadi peserta didik, yaitu biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk dapat mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap salah satu walimurid, informan tersebut menyatakan bahwa sebelum adanya Program Sekolah Gratis, dirinya merasa keberatan dalam memenuhi biaya pribadi peserta didik seperti seragam, sepatu tas dan alat tulis menulis. Sementara Program Sekolah Gratis merupakan program yang secara khusus menitikberatkan tujuannya untuk meringankan beban biaya operasional sekolah dan sebagian biaya pribadi peserta didik. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Blitar telah mampu menganalisa dan membuat formulasi kebijakan yang tepat untuk warganya.

Besarnya prosentase dana Program Sekolah Gratis tersebut nyatanya belum mampu menutup keseluruhan biaya pribadi siswa. Terdapat beberapa pos pembiayaan yang belum mampu dibiayai oleh Pemerintah Kota Blitar, atau dengan kata lain adalah dana yang dipungut dari orang tua siswa.

Hal ini tidak selaras dengan pendapat Harsono (2007:51) yang menyatakan bahwa sekolah gratis adalah sekolah dimana anak-anak dan orangtua tidak perlu membayar biaya yang dikelola oleh sekolah, misalnya uang SPP, uang pengembangan, uang pendaftaran dan uang buku. Begitupun berdasarkan

pendapat UNESCO bahwa *education for all* artinya adalah bahwa sekolah mesti bebas dari pungutan apapun.

Dunn dalam Winarno (2002:35) mengemukakan bahwa dalam tahap implementasi kebijakan, keputusan program yang telah dipilih harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi ataupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Sesuai dengan pendapat tersebut, aktor pelaksana program Sekolah Gratis berdasarkan pada Perwali Nomor 11 Tahun 2011, bahwa pelaksana Program Sekolah Gratis adalah Tim Manajemen Sekolah, Tim Manajemen UPTD Kecamatan dan Tim Manajemen Kota Blitar. Dalam proses pelaksanaannya, aktor pelaksana Program Sekolah Gratis bertambah dengan dilibatkannya Dinas Perhubungan Kota Blitar yang menangani masalah Bus dan Angkot Sekolah Gratis. Dinas Perhubungan Kota Blitar menjadi koordinator dalam penyediaan layanan Bus Sekolah dan Angkot Gratis, mulai dari pengelolaan armada, awak armada, perawatan armada, hingga mengatur jadwal serta rute bus dan angkot. Hasil evaluasi input program sekolah gratis dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 10 Evaluasi Input

Jenis Input		Hasil evaluasi
Pembiayaan	APBD Kota Blitar	Masih adanya pembiayaan pribadi yang harus dibayar peserta didik menyatakan bahwa judul Program Sekolah Gratis tidak sesuai, karena tidak benar-benar gratis.
Aktor Pelaksana Program	Tim Pengarah	
	Tim Manajemen Kota Blitar	
	Tim manajemen UPTD	
	Tim manajemen sekolah	

Sumber: olahan penulis, 2017

Berdasarkan penjelasan dan tabel diatas, dapat kita ketahui bahwa input Program Sekolah Gratis yang berupa pembiayaan program masih belum mencakup semua segi pembiayaan pendidikan, sehingga peserta didik harus mengeluarkan biaya pribadi dan membayar iuran yang dipungut oleh pihak sekolah.

4.4.2 Evaluasi Proses

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapis (2000:76) menyatakan bahwa *process* merupakan kegiatan yang meningkatkan kompetensi *input* demi menghasilkan *output* dan *outcome* yang lebih bermutu, berkaitan dengan pelaksanaan program.

Nugroho (2009:478) menyebutkan Evaluasi proses, merupakan evaluasi yang berfokus pada bagaimana implementasi kebijakan. Dalam prosesnya, Program Sekolah Gratis dapat dievaluasi mulai dari penganggaran sampai dengan penyaluran bantuan kepada siswa.

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, proses pelaksanaan Program sekolah gratis terdiri dari beberapa tahap yaitu perencanaan, pembuatan dokumen perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Hal ini sesuai dengan Lampiran Perwali No 8 Tahun 2015 bagian 10 yaitu pengelolaan keuangan.

Dalam tahap perencanaan, Program Sekolah Gratis dirumuskan berdasarkan pada kebijakan Walikota Blitar yang mengacu pada laporan kebutuhan program, kemudian diterjemahkan dalam bentuk rencana strategis (Renstra) Dinas Pendidikan. Tahap perencanaan tersebut sesuai dengan pendapat Dunn dalam Winarno (2002:35) yang mengatakan bahwa pada tahap formulasi

kebijakan, masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap Kasubag Penyusunan Program, informan telah mengetahui dan memahami tahap perencanaan Program Sekolah Gratis. Menurut kategori informasi dalam evaluasi yang dikemukakan Thompson dan Mc Clintok (2000:11), jika informan mengetahui tentang kegiatan program, maka mengindikasikan bahwa kegiatan tersebut telah berjalan dengan baik.

Dalam tahap proses pelaksanaan Program Sekolah Gratis, terdiri dari 3 kegiatan, yaitu pembelanjaan dana, penyaluran bantuan dan pelaporan. Tahap-tahap ini dilaksanakan oleh para aktor pelaksana program. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Dunn dalam Winarno (2002:35) yang mengatakan bahwa pada tahap implementasi kebijakan, keputusan program yang telah diambil sebagai alternatif harus diimplementasikan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan terhadap Kepala SMPN 4 Kota Blitar, peneliti mendapatkan temuan bahwa belum ada sistem pelaporan yang baik karena peneliti tidak menemukan hasil rekapitulasi bantuan program yang telah diserahkan kepada siswa. Hal ini tidak sesuai dengan lampiran Perwali Nomor 18 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa UPTD Sekolah wajib melaporkan realisasi keuangan setiap akhir semester.

Wawancara yang dilakukan oleh peneliti kepada dua walimurid menghasilkan sebuah temuan bahwa terdapat sebuah kekurangan yang dikeluhkan oleh orang tua

siswa, yaitu pemberian bantuan sepatu. Menurut para wali murid, pengukuran ukuran sepatu dengan pembagian sepatu terdapat jarak waktu yang lama, sehingga mengakibatkan sepatu tersebut tidak cukup. Pengukuran ukuran sepatu siswa dilakukan setiap masuk jenjang sekolah baru, kemudian penyalurannya dilakukan satu tahun kemudian. Perkembangan fisik anak yang begitu pesat menjadikan sepatu bantuan tersebut tidak cukup. Hal tersebut mengakibatkan orang tua siswa harus membelikan anaknya sepatu yang baru. Mengacu kepada kategori informasi yang dihasilkan oleh proses evaluasi yang dikemukakan Thompson dan Mc Clintock (2000:11), jika informan telah mengetahui adanya informasi baru, maka mengindikasikan program tersebut perlu peningkatan. Dalam kasus diatas, informan memberikan informasi baru, yaitu pelaksanaan program masih terdapat suatu kekurangan dan diperlukan peningkatan.

Dalam pengawasannya, Program Sekolah Gratis diawasi oleh Dinas Pendidikan, Inspektorat Daerah, BPK dan masyarakat yang sudah mempunyai kesadaran tinggi untuk terlibat dalam proses pengawasan program. Masyarakat Kota Blitar secara mandiri mendirikan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang turut serta aktif mengawasi proses implementasi program ini. Hal tersebut sesuai dengan lapiran Perwali Nomor 8 Tahun 2015 bagian 11 yang menjelaskan tentang pengawasan program.

Untuk lebih jelasnya, evaluasi proses program sekolah gratis disampaikan melalui tabel berikut ini:

Tabel 11 Evaluasi Proses

No	Proses		Hasil Evaluasi
1	Perencanaan	Penentuan Alokasi Dana dilakukan oleh Tim Anggaran Program Sekolah Gratis berdasarkan data siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar yang dibuat oleh UPTD Pendidikan tingkat kecamatan dan diserahkan oleh Tim Manajemen Program Sekolah Gratis	Berjalan dengan baik
		Penentuan Alokasi dana dilakukan oleh Tim Anggaran Program Sekolah Gratis berdasarkan data siswa yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Kota Blitar yang diusulkan melalui proposal oleh kepala sekolah swasta	
2	Pelaksanaan	Pembelanjaan dana Program sekolah gratis dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Kota Blitar sesuai dengan yang tercantum dalam Renstra (Rencana Strategis) Tahun Anggaran yang berjalan berdasarkan laporan kebutuhan yang diterima dari UPTD Kecamatan.	Dalam kasus bantuan sepatu durasi waktu antara pengukuran sepatu siswa dengan penyaluran terlalu panjang, sehingga sepatu yang diberikan menjadi tidak cukup lagi untuk digunakan oleh siswa
		Bantuan yang sudah dibelanjakan oleh Dinas Pendidikan kemudian disalurkan kepada UPTD Kecamatan sesuai dengan porsinya. UPTD Kecamatan mempunyai tanggungjawab untuk menyalurkan bantuan kepada sekolah-sekolah baik negeri maupun swasta yang ada dalam wilayah kerjanya.	
		Laporan diserahkan kepada Walikota Blitar oleh Tim Manajemen Program Sekolah Gratis berdasarkan laporan UPTD Tingkat Kecamatan dan laporan kepala sekolah	Didapatkan temuan ketika di salah satu sekolah peneliti tidak menemukan adanya laporan penyaluran bantuan dari pihak sekolah kepada UPTD

			pendidikan tingkat kecamatan
3	Pengawasan	<p>Pengawasan melekat yang dilakukan oleh kepala instansi kepada bawahannya.</p> <p>Pengawasan fungsional Inspektorat Kota Blitar yang bertanggungjawab untuk melakukan audit sesuai dengan kebutuhan atau permintaan instansi yang akan diaudit.</p> <p>Instansi yang bertanggungjawab sebagai pengawas eksternal yang melakukan pengawasan terhadap Program Sekolah Gratis adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)</p> <p>Pengawasan masyarakat diselenggarakan dalam rangka transparansi pelaksanaan Program Sekolah Gratis. Selain itu program ini juga dapat diawasi oleh unsur masyarakat dan unit-unit pengaduan masyarakat yang ada di sekolah dan Dinas Pendidikan. Lembaga tersebut melakukan pengawasan dalam rangka memotret Program Sekolah gratis akan tetapi tidak berhak melakukan audit.</p>	Berjalan dengan baik

Sumber: Olahan Penulis, 2017

4.4.3 Evaluasi Output

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapi (2000:76) menyebutkan *output* adalah hasil atau keluaran dari aktifitas, kegiatan atau pelayanan dari sebuah program, berkaitan dengan apa yang dihasilkan dan siapa yang menjadi sasaran untuk mendapat manfaatnya.

Hasil atau output Program Sekolah Gratis adalah diberikannya bantuan kepada siswa berupa seragam sekolah lengkap dengan atributnya, bantuan uang jahit, alat dan buku tulis, perlengkapan pembelajaran di sekolah dan alat transportasi ke sekolah gratis. Output tersebut sesuai dengan Perwali Nomor 8 Tahun 2015 pasal 1 ayat 11 yang menyebutkan bahwa biaya operasi non-personalia yang dibantu oleh Program Sekolah Gratis kepada siswa meliputi biaya alat tulis sekolah, biaya perlengkapan sekolah, biaya bahan dan alat tulis habis pakai, biaya fasilitas pendukung proses pembelajaran siswa, dan alat transportasi.

Bantuan uang Jahit yang merupakan salah satu bentuk bantuan Program Sekolah Gratis diberikan langsung kepada siswa. Hal ini membuka potensi terjadinya penyelewengan uang tersebut oleh siswa. Menurut pengakuan seorang siswa yang enggan disebutkan identitasnya mengakui bahwa ia pernah menyelewengkan uang jahit tersebut untuk membeli snack dan minuman ringan di minimarket.

Buku tulis yang diberikan setiap semester sebanyak 5 buah nyatanya tidak selalu digunakan seluruhnya. Salah satu siswa mengaku bahwa buku tulis tersebut hampir selalu tersisa di akhir semester. Selain itu terdapatnya gambar pasangan Walikota dan Wakil Walikota di bagian sampul dirasa bermuatan politis

Hasil evaluasi output Program Sekolah Gratis selanjutnya adalah kurangnya kualitas bantuan sepatu yang diberikan. Berdasarkan hasil wawancara dengan orangtua siswa didapatkan informasi bahwa kualitas sepatu yang diberikan Program Sekolah Gratis kualitasnya dibawah

sepatu yang mereka harapkan, sehingga para orangtua siswa membeli sendiri sepatu untuk anaknya. Kualitas tas yang diberikan juga dikeluhkan oleh siswa. Menurut salah satu narasumber siswa tas bantuan Program Sekolah Gratis hanya berumur 1 semester.

Temuan-temuan yang telah dikemukakan diatas tentang penyelewengan bantuan uang jahit oleh siswa dan kuantitas buku tulis yang terlalu banyak, kurangnya kualitas bantuan yang diberikan oleh Program Sekolah Gratis tersebut, setelah melalui proses triangulasi data, menunjukkan bahwa Program Sekolah Gratis perlu peningkatan. Hal tersebut berdasar kepada kategori informasi diperoleh dari hasil evaluasi yang dikemukakan Thompson dan Mc Clintock (2000:11). Disebutkan bahwa adanya informasi baru yang didapatkan dan belum diketahui informan, mengindikasikan program perlu peningkatan.

Selengkapnya evaluasi output Program Sekolah Gratis disajikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 12 Evaluasi Output

No	Item Evaluasi		Hasil Evaluasi
1	Seragam sekolah lengkap dengan atributnya	Kain seragam	Bantuan Uang jahit yang diserahkan langsung kepada siswa berpotensi disalahgunakan untuk kepentingannya sendiri. Peneliti menemukan suatu kasus dimana uang jahit disalahgunakan untuk membeli <i>snack</i> dan minum ringan
		Uang Jahit	
		Atribut seragam	
2	Alat dan buku tulis	Alat tulis	Terjadi kelebihan kuantitas buku

		Buku tulis	tulis yang diterima oleh siswa
3	Perlengkapan proses pembelajaran lainnya	Tas sekolah	Kualitas tas dan sepatu sering dikeluhkan oleh orangtua siswa. Pasalnya, bantuan tersebut tidak bertahan lebih dari 1 semester.
		Sepatu	
		Kaos Kaki	
		Ikat pinggang	
4	Bus Sekolah dan Angkot Sekolah Gratis		Jadwal bus sekolah yang selalu sama dengan jadwal sekolah reguler membuat siswa yang sekolahnya pulang lebih awal karena sesuatu hal harus menaiki angkutan umum. Hal ini diperparah juga dengan adanya larangan siswa membawa <i>handphone</i> ke sekolah.

Sumber: Olahan Penulis, 2017

Berdasarkan hasil analisis tersebut diatas, dapat kita ambil kesimpulan bahwa output Program Sekolah Gratis di Kota Blitar masih memerlukan adanya peningkatan, dikarenakan masih dijemukannya kekurangan-kekurangan.

4.4.4 Evaluasi Dampak

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2002:170-171), salah satu hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator didalam melakukan evaluasi kebijakan publik mengevaluasi kebijakan yang mungkin akan menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan.

Bridgman dan Davis dalam Tayibnapis (2000:76) mengemukakan *outcomes* merupakan respon atau harapan, dampak dan manfaat dari sebuah program, berkaitan dengan mafaat dan keuntungan jangka panjang dan respon partisipan dalam menilai atau memberikan pendapat.

Dampak yang ditimbulkan Program Sekolah Gratis dapat kita ukur melalui indikator yang merupakan tujuan program itu sendiri. Secara umum Program sekolah Gratis telah berhasil meningkatkan keterjangkauan pendidikan di Kota Blitar, hal ini terbukti dengan meningkatnya angka partisipasi sekolah (APS). Dampak tersebut sesuai dengan pendapat Purwanto dan Sulistyastuti (2012)

yang menyatakan bahwa aksesibilitas mengandung pengertian kesamaan kesempatan bagi kelompok sasaran, apapun karakteristik individual maupun kelompok yang melekat pada dirinya.

Program Sekolah Gratis juga memberikan dampak positif terhadap perekonomian keluarga siswa. Uang yang seharusnya digunakan untuk biaya sekolah dapat digunakan untuk keperluan lainnya, terutama investasi. Artinya keluarga siswa mampu mengurangi beban belanja dengan adanya program ini. Hal seperti dijelaskan diatas sesuai dengan pendapat Dye dalam Winarno (2002:171-173) yang menyatakan salah satu dimensi dampak kebijakan publik adalah berdampak kepada masa sekarang dan keadaan di masa yang akan datang, serta berdampak langsung kepada orang-orang yang terlibat didalamnya.

Namun penggratisan sekolah ini justru menimbulkan masalah baru, daya juang dan keseriusan siswa dalam menempuh pendidikan menjadi menurun. Beberapa siswa menjadi asal-asalan dalam mengikuti proses belajar di sekolah. Bahkan ada pula siswa yang malas untuk masuk sekolah dan absen.

Masalah lain yang muncul adalah kecemburuan sosial. Pada kenyataannya, bukan hanya siswa yang berdomisili Kota Blitar yang bersekolah di wilayah Kota Blitar, namun banyak pula siswa yang berasal dari luar wilayah Kota Blitar. Berdasarkan hasil wawancara dengan para kepala sekolah, peneliti mendapati sebuah temuan, dimana fasilitas pendidikan yang berbeda dari pemerintah daerah tingkat II inilah yang menimbulkan kecemburuan sosial terjadi. Temuan tersebut sesuai dengan pendapat Dye dalam Winarno (2002:171-173) yang menyatakan bahwa dimensi dampak suatu kebijakan publik dapat berdampak kepada keadaan-keadaan dan kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.

Selanjutnya evaluasi dampak Program Sekolah Gratis dapat disimak dalam bentuk tabel di bawah ini:

Tabel 13 Evaluasi Dampak

No	Jenis Dampak	Hasil Evaluasi
1	Dampak Umum	Menggratiskan SPP dan memberikan bantuan perlengkapan sekolah berdampak kepada meningkatnya Angka Partisipasi Siswa (APS) Kota Blitar
		Beban belanja bulanan keluarga siswa dapat ditekan, sehingga uang yang seharusnya digunakan untuk pembiayaan pendidikan mampu dialihkan kepada sektor lain
2	Dampak Khusus	Siswa dari luar wilayah yang bersekolah di Kota Blitar tidak tercakup oleh Program Sekolah Gartis, sehingga terjadi perbedaan fasilitas di sekolah. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial diantara para siswa

Sumber: Olahan Penulis, 2017

Berdasarkan hasil analisis tersebut diatas dapat kita ketahui bahwa dampak Program Sekolah Gratis adalah mampu meningkatkan Angka Partisipasi Sekolah (APS), mampu menekan pengeluaran biaya bulanan keluarga siswa, berkurangnya daya juang siswa dalam mengikuti proses belajar-mengajar di sekolah dan timbulnya kecemburuan sosial diantar para siswa.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya, hasil penelitian ini dapat disimpulkan sebagai berikut:

Secara input, masih ada pos-pos pembiayaan yang belum mampu dipenuhi oleh Pemerintah Kota Blitar. Artinya Program Sekolah Gratis tidak sesuai dengan nama program, karena tidak benar-benar gratis.

Secara proses, Selain itu jeda waktu antara proses pengukuran dan pembagian sepatu yang memakan waktu cukup lama sementara siswa terus berkembang fisiknya membuat ukuran sepatu tersebut tidak lagi sesuai. Masih ditemukan tidak tertibnya administrasi pelaporan yang seharusnya dilakukan oleh pihak sekolah. Buku tulis yang tiap semester diberikan ternyata tidak semua digunakan oleh siswa, karena kuantitas yang terlalu banyak. Kualitas tas dan sepatu bantuan Program Sekolah Gartis masih tergolong rendah dan bahkan tidak mampu bertahan lebih dari satu semester.

Secara dampak, Program Sekolah Gratis menunjukkan dampak kepada meningkatnya angka partisipasi sekolah (APS) di Kota Blitar. Secara dampak, keluarga orangtua siswa menjadi dapat mengalihkan dana yang seharusnya digunakan untuk pendidikan kepada keperluan lain.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian peneliti merekomendasikan saran untuk perbaikan Program Sekolah Gratis sebagai berikut:

1. Hendaknya masukan biaya Program Sekolah Gratis diefisiensikan, agar tidak semua siswa mendapatkan bantuan. Dengan dilakukannya efisiensi tersebut, kualitas dan kuantitas bantuan akan lebih tepat sasaran.
2. UPTD Tingkat Kecamatan perlu memperketat pelaporan penyaluran Program Sekolah Gratis yang dilakukan oleh pihak sekolah
3. Penyerahan uang jahit seharusnya diberikan langsung dari pihak sekolah kepada orangtua siswa
4. Diperlukan kajian lebih mendalam tentang pemegang hak produksi sepatu dan tas sekolah untuk dapat meningkatkan kualitas bantuan tersebut
5. Perlu adanya komunikasi dan kerjasama antar pemerintah daerah dalam bidang pendidikan untuk mengatasi masalah kecemburuan sosial yang terjadi antar siswa domisili Kota Blitar dan domisili luar Kota Blitar.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Moch Idochi. 2003. *Administrasi Pendidikan dan Manajemen Biaya Pendidikan*. Bandung:CV. Alfabeta.
- Arikunto, Suharsini dan Abdul Jabar, Cepi Safrudin. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan, Pedoman Teoritis Bagi Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Armida. 2011. *Model Pembiayaan Pendidikan di Indonesia*. *Media Akademika*, vol 26 no 1: 139 150
- Blitar Times, 2016. *Proses Lelang Gagal, Program Sepeda Gratis Pemkot Blitar Ditunda*. Diambil dari <http://www.blitartimes.com//> diakses 3 januari 2017
- Damayanti dan Mudjiono. 2006. *Konsep Pembiayaan Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara
- Dunn, William. 2000. *Pegantar Analisis Kebijakan Publik*. Gadjah Mada University Press
- Fattah, Nanang. 2000. *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*. Bandung:Rosda Karya.
- _____.2013. *Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan*. Bandung: Rosda Karya
- Hadi, Samsul dan Mutrofin. 2006. *Pengantar Metode Riset Evaluasi*. Yogyakarta: Pressindo
- Harsono. 2007. *Sistem Informasi Manajemen dalam Organisasi-organisasi Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2003. *Manajemen Sumberdaya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara
- Herdiansyah, Haris. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Ilmu-ilmu Sosial*. Jakarta. Salemba Humanika
- Howlett, Michael, Ramesh, M. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Canada: Oxford University Press
- Iskandar, Fuat. 2012. *Evaluasi Pelaksanaan Program Pendampingan Pendidikan Kejuruan Direktorat Pendidikan SMK (Studi Kasus Universitas Sebelas Maret)*. Tesis Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

- Islamy, Irfan. 2009. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Jones, Charles O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta, CV Rajawali
- Kemdikbud, 2015. *Apa Itu PIP?*. Diambil dari: <http://indonesiapintar.kemdikbud.go.id/>. Diakses tanggal 5 Januari 2017
- _____, 2003. *Undang-undang SISDIKNAS Nomor 20 Tentang Sistem Pendidikan Sosial*. Jakarta: Kemendikbud
- Kisbiyanto. 2010. *Ilmu Pendidikan*. Kudus:Penerbit Nora Media Enterprise.
- Kota Blitar, 2008. *Perda Nomor 2 tentang Urusan Daerah Pemerintah Kota Blitar*. Blitar: Pemerintah Kota Blitar
- _____, 2011. *Perwali Nomor 15 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 tahun*. Blitar: Pemerintah Kota Blitar
- _____, 2011. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Blitar Tahun 2011-2015*. Blitar: Pemerintah Kota Blitar
- _____, 2016. *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah*. Diambil dari: <http://blitarkota.go.id/>. Diakses 2 Januari 2017
- Mahmudi, 2005. *Manajemen Kinerja Sektor Publik*. Edisi I, Yogyakarta : Penerbit Buku UPP AMP YKPN
- Maraya, Satriana. 2011. *Evaluasi Penyelenggaraan Program Pelatihan Regular di UPTP Balai Latihan Kerja Industri Makassar*. Skripsi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hassanudin
- Miles, Mathew B., Michael Huberman, dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis-Third Edition*. London, Sage Publication Ltd.
- Moelong, Lexy J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Nugroho, Puguhi Adi & Hardi Warsono (2012). *Evaluasi Penerapan Sistem Informasi Administrasi Keperndudukan (SIAP) Pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Semarang: Journal of Public Policy and Management Review [Internet] Volume 1 Tahun 2012*. Diambil dari <http://ejurnalundip.ac.id/>. diakses tanggal 8 Desember 2012

- Nugroho, Riant D. 2009. *Analisa Kebijakan Publik Untuk Negara Berkembang*. Jakarta: PT ELEX Media Komputindo
- Parson, Wyne 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Santoso*. Jakarta Kencana Prenada Media
- Patton, Michael Quinn. 2003. *Qualitative Evaluation Checklist*. Diambil dari: <http://www.mich.edu/>. Diakses 3 Januari 2017
- Republik Indonesia, 2004. *Undang-undang Nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Jakarta: Sekretariat Negara
- _____, 1945. *Undang-undang Dasar*, Jakarta: Sekretariat Negara
- Reza, et al. 2013. ANALISIS PENGARUH KUALITAS PELAYANAN PUBLIK TERHADAP KEPUASAN MASYARAKAT (Studi tentang Pelayanan Perekaman Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP) di Kota Depok). *JIAIP*, 1 (5) : 981 990
- Satriyo, Meirinawati. 2016. Strategi Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Bitar Dalam Meningkatkan Kualitas Pendidikan di Kota Blitar. *Publika*, 4 (6) : 1 10
- Sinambela, Lijan Poltak. 2011. *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika
- Soenarko, 2005. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami Analisa*, Surabaya: Airlangga University Press
- Supriyadi, Dedi. 2003. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Rosda Karya.
- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: CV Alfabeta.
- _____. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif Dilengkapi Contoh Proposal dan Laporan Penelitian*. Bandung: CV Alfabeta
- _____. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Kombinasi (Mixed Method)*. Bandung: CV Alfabeta
- Suryadi, Ace. 2014. *Pendidikan Indonesia Menuju 2025*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- Spencer, dkk. 2003. *Quality in Qualitative Evaluation: A Framework For Assessing Research Evidence*. Diambil dari: <http://www.civilservice.uk/>. Diakses 4 Januari 2017

- Tayibnapis, Farida Yusuf. 2000. *Konsep Model Evaluasi Implementasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Teguh, Triwiyanto. 2014. *Pengantar Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Tjiptono, Fandy. 2007. Strategi Pemasaran. Edisi Pertama. Andi Offset. Yogyakarta
- T.H. Jones. *Introduction to School Finance: Technique and Social Policy*, (New York: Macmillan Publishing Company Jones, 1985), hlm. 100-131.
- Thompson, Nancy J. & McClintock, Helen O. 2000. *Demonstrating Your Program Worth Primer on Evaluation For Program to Prevent Unintentional Injury*. Atlanta, Georgia, National center for Injury Prevention And Control
- Tilaar, H.A.R. dan Nugroho, R. 2008. *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Torchim, William M.K. 2006. *Introduction to Evaluation. Research Method Knowledge Base*. Diunduh dari: <http://www.socialresearchmethods.net/>. Diakses tanggal 5 Januari 2017
- UNESCO, 2000. *Education For All*. Diambil dari: <http://portal.unesco.org/education/>. Diakses 3 Januari 2017
- Wahyudi. 2005. *Analisis Perumusan dan Saran Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta, CAPS
- Wirawan. 2011. *Evaluasi: Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi*. Jakarta: Rajawali Press
- World Bank. 2015. *Mengkaji Sepuluh Tahun Bantuan Operasional Sekolah*. Diambil dari: <http://www.worldbank.org/>. Diakses 3 Januari 2017
- Zauhar, Soesilo. 1993. *Administrasi Program dan Proyek Pembangunan*. Malang: IKIP Malang